Die völkerrechtliche Behandlung des Luftverkehrs im Frieden.

Inaugural-Dissertation
der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Carl Oscar Pfenninger
aus Stäfa (Schweiz)

Approbiert am 29. Mai 1936

Gedruckt
im Tageblatt-Haus Coburg
1936

Referent: Univ.-Profeſſor Dr. Köhler.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsangabe.

Seite:

Literatur-Verzeichnis 7

Einleitung 13

1. Kapitel: Die Entwicklung der völkerrechtlichen Regelung des Luftverkehrs 15

I. Teil: Vor dem Krieg 15
1. Wissenschaftliche Arbeiten 15
a) Einzelautoren 15
b) Wissenschaftliche Gesellschaften 17
2. Staatliche Gesetze 19
3. Internationale Vereinbarungen 20

II. Teil: Der Weltkrieg 22

III. Teil: Nach dem Krieg 22
1. Internationale Gruppenvereinbarungen 22
a) Das Pariser Luftverkehrsabkommen 22
b) Das Ibero-Amerikanische Abkommen 27
c) Das Panamerikanische Abkommen 28
2. Zweiseitige Vereinbarungen 31
3. Wissenschaftliche Arbeiten 33
a) Organisationen 33
1. Das Institut de Droit International und die International Law Association 33
2. Das Comité Juridique International de l'Aviation . 34
3. Internationale Kongresse 35
4. Organisation des Communications et du Transit de la Société des Nations 36
5. International-Privatrechtliche Organisationen . . 36
b) Einzelautoren 38

2. Kapitel: Das geltende Luftrecht 40

I. Teil: Der Luftraum und die sich aus dem Souveränitätsprinzip ergebende Rechtslage für den internationalen Luftverkehr . 40
1. Die Rechtsnatur des Luftraums 40
a) Die Luftfreiheitstheorie 40
b) Die Lufthoheitstheorie 42
c) Die völkerrechtliche Praxis 42
2. Der freie Ueberflug 44
3. Luftsperrgebiete 46
4. Internationale Luftwege 47

Seite:

II. Teil: Die sachlichen Voraussetzungen für die Zulassung zum internationalen Luftverkehr 48
1. Bestimmung der Luftfahrzeuge 48
2. Staatsangehörigkeit und Eintragung 49
3. Lufttüchtigkeits- und Befähigungszeugnisse . . . 52
4. Start, Landung und Zollvorschriften 54
5. Hilfeleistung in Seenot 56

III. Teil: Sicherheitsmaßnahmen für den Luftverkehr und für die überflogenen Staaten 58
1. Sicherheit der Luftfahrt und äußere Sicherheit der Staaten 58
2. Die innere Sicherheit der Staaten 61

IV. Teil: Die Rechtslage der schwimmenden Flugstützpunkte . . 61

3. Kapitel: Der Völkerbund und die internationalen Luftverkehrsorganisationen 66

Schlußbetrachtung 69

Literaturverzeichnis.

Aero-Club von Deutschland. Gesetze und Entwürfe von Gesetzen, betr. die Luftfahrt, zusammengestellt von der juristischen Kommission des Aero-Club von Deutschland.

Ambrosini, Antonio: Législation et jurisdiction compétentes en matière de navigation aérienne internationale. RILA, Bd. 7, 1923 p. 97 ff.

— Per un sistema del diritto aeronautico. In Studi in onore di Federico Cammeo. 1933, Bd. 1.

Annuaire: de l'Institut de droit international. Paris.

Alvarez: La Ve Conférence Panaméricaine et la Société des Nations. Paris 1923.

Bartz: Deutsche Luftrechtspolitik seit Versailles, 1927.

Beschlüsse der Internationalen Handelskammer AfL. Bd. 1, 1931, S. 240.

Bielenberg: Die Freiheit des Luftraums. Diss. Heidelberg, 1911.

Blachère: L'air voie de communication et le droit. Thèse, Paris 1911.

Bluntschli: Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten. Erlangen 1878.

Breycha-Vauthier: Das Arbeitsmaterial des Völkerbundes, Führer durch seine Veröffentlichungen. Berlin 1934.

Bruns, Walter: Der Begriff d. freien Luftraums im Völkerrecht. Diss. Halle 1932.

Busse, Rudolf: Luftrecht. Berlin-Leipzig 1928.

Cacopardo-Melita: L'Unione internazionale aeronautica. Rom 1929.

Cavogliere: A proposito della condizione giuridica degli aeroporti di alto mare. Studi D. A. Bd. 4, 1932, p. 19.

Chrétien: Principes de droit international public. Paris 1893.

Cogliolo, Pietro: Codice aeronautico. Mailand 1927.

Colegrove, Kenneth W.: International control of aviation. Boston 1930.

Comité juridique international de l'aviation, Congrès internationaux de législation aérienne.

Commission internationale de navigation aérienne (Cina) Bulletins officiels, Bulletins de renseignement.

Conférence internationale de navigation aérienne. Procès-verbeaux des séances et annexes. Paris 1910.

Congresso giuridico internazionale per il regolamento della locomozione aerea, Atti e relazioni, Verona 1911.

Daus: Die Luftschiffahrt in staats- und völkerrechtlicher Hinsicht, Diss. Erlangen 1908.

Désouches: La liberté de l'air. In: International Law Association, 27th Conference. London 1912 p. 215 ff.

— Règlementation de la navigation aérienne, Paris.

Diena: Principi di Diritto internazionale. 2. Aufl. Mailand-Rom-Neapel.

Döring: Das internationale Recht der Privatluftfahrt. Berlin 1927.

Eichler: Die Rettung von Luftfahrzeugen aus Seenot. Diss. Königsberg 1933.

Fauchille: Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats. RGDIP. Bd. 8, 1901, p. 414 ff.

— La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix. RILA Bd. 1, 1910, p. 9 ff.

— Régime juridique des aérostats, Rapport et Projet et Résolutions, Annuaire, Bd. 19, 1902, p. 19 ff.

— Régime juridique des aérostats. Nouveau rapport. Annuaire, Bd. 24, 1911, p. 39 ff.

— La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix. RILA, Bd. I, 1910, p. 9 ff.

Ferber: L'aviation, ses débuts - son développement, Paris-Nancy.

Fixel: The law of aviation, 1927.

Fleischmann: Grundgedanken eines Luftrechts, München 1910.

Frank: Le droit aérien. In: The Canadian Bar Review, 1929, p. 491 ff.

Garner, James, W.: Recent developments in international law, Calcutta 1925.

Gemma: Prime linee di una Unione Internazionale di Aviazione. Congreß Verona, p. 31 ff.

Giannini, Amedeo: I problemi dell'aeronautica alla conferenza della pace e la convenzione del 13 octobre 1919. In Il diritto aeronautico, Bd. 1, 1924.

— La Nazionalità degli Aeromobili. in RAI 1932, Heft 5, p. 348.

— Gli isoletti galleggianti e la navigazione aerea. In Studi D. A. Bd. 2, 1931, S. 96 ff.

Godmard: Les zones interdites. RILA. XV 1931, p. 58.

Le Goff: Traité théorique et pratique de droit aérien. Paris 1934.

v. Grote: Beiträge zum Recht der Luftschiffahrt. Diss. Leipzig 1907.

Grünwald: Der Luftraum in rechtlicher Beziehung zu den Teilen der Erde, über denen er sich befindet. Arch. öffentl. R. Bd. 24, 1909, S. 190.

Hahn: Die deutschen Luftverkehrsabkommen. Würzburg 1930.

Haupt: Der Luftraum, eine staats- und völkerrechtliche Studie. Breslau 1931.

— Die Rechtsstellung künstlicher Flugstützpunkte auf offener See. AfL. Bd. 2, 1932, S. 297.

Hazeltine: State sovereignty in the air-space. International Law Association. 27th conference, London 1912, p. 215 ff.

Henry-Couannier: Eléments créateurs du droit aérien. Paris 1929.

— Examen de principe de la convention internationale portant règlementation de la navigation aérienne du 13 octobre 1919. Paris 1926.

Henning: Neue völkerrechtliche Probleme des werdenden Weltluftverkehrs. DJZ. 1930, 35. Jahrg., Heft 1, S. 56.

Hershey: The international Law of aerial space. In: Am. J. Int. Law. Bd. 6, 1912, S. 381.

Hess, Fritz: Schweizerisches Luftrecht. Zürich 1927.

— Die rechtliche Ordnung des internationalen Luftverkehrs in der Schweiz. Druckschr. Nr. 28 d. Schweiz. Vereinigg. f. internationales Recht. Zürich 1933.

Hildebrandt, Alfred: Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung. München-Berlin 1907.

Hilty: Die völkerrechtlichen Gebräuche in der atmosphärischen Zone. Arch. öffentl. R. Bd. 19, 1905, S. 86 ff.

Hirschberg: Bibliography of the law of aviation. Southern California Law Review 1928/29, Bd. 2 S. 455.

v. Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts, Bd. I/II. Hamburg 1885, 1887.

International Law Association, Reports of the conferences.

Jeune: La règlementation internationale de la navigation aérienne, in Vème Congrès international d'aéronautique. Paris 1912, p. 319 ff.

Jhering: Zur Lehre von Beschränkungen des Grundeigentümers im Interesse des Nachbarn, in Jher. J. B. Bd. 6, 1863, S. 81.

Kopp, Erich: Grundfragen des internationalen Luftverkehrsrechts. Diss. Heidelberg, 1934.

Kroell: L'aspect juridique des liaisons aériennes transocéaniques, in RAI 1935, Nr. 16, p. 188.

— Traité de droit international publique aérien. Paris 1934.

Krahe: Die Entwicklung des Luftschiffahrtsrechtes. Diss. Marburg 1926.

Kuhn: Aerial navigation in its relations to international law, a paper read at the International Law Session of the American Political Science Association, held at Richmond 1908.

Lätsch, Oskar: Grundlagen des öffentlichen Luftrechts in der Schweiz. Diss. Zürich 1935.

de Lapradelle: La lois internationale de l'air in l'Europe Nouvelle, 1926, 9. Jahrg. Nr. 442, p. 1067.

Lehmann: Luftrecht und Luftverkehr, in Süddeutsche Monatshefte, Bd. 27, 1929/30, S. 40.

v. Liszt: Völkerrecht, Berlin 1918.

Loubeyre: Les principes du droit aérien. Thèse. Paris 1911.

Luftrechtliche Gesetzgebung des In- und Auslandes, AfL. 1935, Bd. 5, Heft 1, S. 34.

Lycklama à Nijeholt: Air sovereignty. Haag 1910.

Manchot, Karl Robert: Die Entwicklung der völkerrechtlichen Regelung der Luftfahrt und des Luftkriegs. Diss. Erlangen 1930.

Meili: Das Luftschiff im internationalen Recht und Völkerrecht. Zürich 1908.

Mérignhac: Le domaine aérien privé et public. RGDIP. 1914, Bd. 21. p. 205 ff.

Meurer, Christian: Luftschiffahrtsrecht. München-Berlin 1909.

Meyer, A.: Die Erschließung des Luftraums in ihren rechtlichen Folgen. Frankfurt a. Main.

Mukherjea, Bijan Kumar: The problems of aerial law. Calcutta 1924.

Neumeyer: Internationales Verwaltungsrecht. 3. Bd. (Innere Verwaltung). München-Berlin 1926.

Nys: Régime juridique des aérostats, Annuaire XIX, 1902.

— Le droit international. Brüssel 1912.

Oppikofer: Internationale Handelsluftfahrt und einzelstaatliche Verwaltung. Arch. öffentl. R. 1930, N. F. Bd. 19, S. 323 ff.

Perrone: Estenzione del concetto di zona di frontiera. Kongress Verona. p. 117 ff.

Pittard, Edmond: Dominium coeli Z. L. R. Bd. 1, 1926, S. 15 ff.

— Le régime juridique de la navigation aérienne internationale en Suisse. Schweizer Vereinigung für internationales Recht. Druckschrift Nr. 28.

Pradier-Fodéré: Traité international public. Paris 1885.

Pranzataro: Grundlagen und Grenzen einer internationalen Regelung der Luftschiffahrt. Verhandlungen der ersten Hauptversammlung der internationalen Vereinigung für Vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Berlin 1912.

Protokoll der vom 28. bis 30. Januar in Budapest stattgefundenen zwischenverbandlichen Tagung zur Vorbereitung eines einheitlichen Luftverkehrsrechts. Budapest 1918.

Rechtsgrundlagen des überseeischen Luftverkehrs. Auszug aus zwei der Hamburg-Amerika-Linie erstatteten Gutachten. Hamburg 1928.

Riesch, Erwin: Der Begriff „Militärluftfahrzeug". Völkerrechtsfragen Heft 42, Berlin-Bonn 1934.

Ripert: Projet de loi sur la navigation aérienne, in Premier Congrès international de la navigation aérienne. Paris 1921, Bd. I, p. 171 ff.

Rivier: Principes du droit des gens. Bd. I, Paris 1896.

Roper, Albert: La Convention Internationale du 13 octobre 1919 portant règlementation de la navigation aérienne. Paris 1930.

Salvioli: Gli isoletti galleggianti seconde il diritto internazionale. Studi D. A. 1932, Bd. 4, S. 26.

Schaefer, Hans Ulrich: Die Fluginsel. In Abhandlungen an dem Seminar für Völkerrecht und Diplomatie, Göttingen 1932, Heft 3.

Schleicher, Rüdiger: Das internationale Recht des Luftverkehrs in Schiffahrtsjahrbuch 1926, S. 959 ff.

Schreiber: Die moderne Entwicklung des Luftfahrtrechts. Weltwirtschaftliches Archiv. Jena 1927, Bd. 25.

Schröder: Der Luftflug. Berlin 1911.

Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1924, 2. Aufl.

Schweitzer: Die rechtliche Natur des Luftraums. Berlin 1920.

Staël von Holstein: Flygrätten. Stockholm 1918.

Société des Nations: Organisation des Communication et du Transit. Etudes sur la situation économique administrative et juridique de la navigation aérienne internationale. Genf 1930.

— Report of the airtransport Cooperation Comitee on its second session. Genf 1932. May 9th to 12th.

Spaight: Aircraft in war. London 1914.

Spiropulos, J.: Der Luftraum, integrierender Teil des Staatsgebietes. Leipzig 1922.

Tafel: Das internationale Recht der Nordsee, in Niemeyers Z. 1927, Bd. 27 S. 121.

Thibout: Le domaine aérien des Etats en temps de paix. Thèse. Bar-le-Duc 1911.

Torres Campos: Elementos de Derecho internacional publico. Madrid 1915.

dalla Torres: Sul regime aereo di fronte all' aviazone in tempo di pace. Congreß Verona, S. 219 ff.

Trentin: Il diritto dello Stato sullo spazio aereo. Congreß Verona S. 77.

Troitzsch: Problematik und Entwicklung des Luftrechts in der Welt seit dem Krieg. In Völkerbund und Völkerrecht 1934, 1. Jahrg., S. 149.

Udina: La condizione giuridica internazionale degli isoletti galleggianti, in Studi D. A. 1931, Bd. 1, S. 16.

Unruh: Zur Rechtslage der Fluginseln. In: Völkerbund und Völkerrecht 1935, Heft 10, S. 538.

Verdross: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft. Wien 1926.

de Visscher, F.: Le droit international de la navigation aérienne en temps de paix, in Rev. droit int. Lég. comp., Sér. 3t. VIII, p. 182.

Vogel, Ulrich: Die Rechtslage schwimmender Flugstützpunkte. Diss. Breslau 1934.

Voigt: Die Rechtsbeziehungen zwischen Luftraum und Erdgebiet. Würzburg 1934.

Volkmann, Kurt: Internationales Luftrecht, in Völkerrechtsfragen, Heft 31, Berlin 1930.

Warner: La convention internationale pour la navigation aérienne et la convention panaméricaine pour l'aviation commerciale. RAI. 1932, Heft 6, p. 89 und 1933, Nr. 7, p. 62.

Warschauer, Erich: Luftrecht, eine rechtsphilosophische Studie. Kattowitz 1910.

Wegerdt, Alfred: Deutschland und das Pariser Luftverkehrsabkommen vom 13. Okt. 1919, in ZLR. 1928, II, S. 25.

— Die internationale Regelung der Luftfahrt. AfL. 1933, Bd. 3, S. 1.

Werenberg: Ueber die Collision der Rechte verschiedener Grundeigentümer, in Jher. J. B. 1862, VI, S. 1.

Wolters, Albrecht: Luftverkehrsrecht. Rostock 1918.

Zitelmann: Luftschiffahrtsrecht, in Zeitschrift für internationales, privates und öffentliches Recht. Leipzig 1909, Bd. 19, S. 458 ff.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41533902_0155

Abkürzungen.

Aero-Club	: Gesetze und Entwürfe von Gesetzen betr. die Luftfahrt, zusammengestellt von der juristischen Kommission des Aero-Club von Deutschland.
AfL	: Archiv für Luftrecht. Herausgeber Hans Oppikofer, Königsberg.
Am. J. Int. Law	: The American Journal of International Law. Rumford Press, Concord, N. H.
Annuaire	: Annuaire de l'Institut de Droit International, Pedone, Paris.
Arch. Giur.	: Archivio Giuridico „Filippo Serafini" Pisa.
Arch. öffentl. R.	: Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen.
B. O.	: Bulletin Officiel de la Cina, Paris.
Bull. Rens.	: Bulletin de Renscignement, herausgegeben von der Cina, Paris.
DJZ.	: Deutsche Juristen-Zeitung, Berlin.
Jher. J. B.	: Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts.
Journ. Off.	: Journal Officiel de la Republique Française.
Journ. du droit	: Journal du Droit International Privé.
JW.	: Juristische Wochenschrift, Leipzig.
Martens Rec.	: Nouveau Recueil Général de Traités et autres Actes, relatifs aux Rapports de Droit International.
NfL	: Nachrichten für Luftfahrer, Reichsluftfahrtministerium Berlin.
Niemeyers Z.	: Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Kiel.
RAI	: Revue Aéronautique Internationale, Paris.
Rev. Der. Int.	: Revista de Derecho Internacional (Instituto americano de derecho int.) Havanna.
Rev. Droit Int. lég. Comp.	: Revue de Droit International et de Législation Comparée, Bruxelles.
RILA	: Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne, (seit 1930 unter dem Titel „Droit Aérien").
RGDA	: Revue Générale de Droit Aérien, Herausgeber: Lapradelle, Paris.
RGDIP	: Revue Générale de Droit International Public Pedone, Paris.
RGBl.	: Reichsgesetzblatt.
Studi D. A.	: Studi di Diritto Aéronautico.
ZLR	: Zeitschrift für das gesamte Luftrecht, Berlin.
Z. Schw. R.	: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel.

Einleitung.

Es gibt wohl kaum eine Erfindung unseres Jahrhunderts von so umwälzender Bedeutung für das Leben und die Gewohnheiten der Menschen und Völker als die Luftfahrt. Ihre Bedeutung liegt nicht so sehr in der Erfindung eines neuen Verkehrsmittels, das nicht mehr erdgebunden war, auch nicht so sehr darin, daß das Luftfahrzeug den Menschen für Kriegs- und Friedenszeiten, als neue Waffe und als Verkehrsmittel ungeahnte Möglichkeiten gegeben hat, das Umwälzende an ihr ist vielmehr die völlige Neugestaltung des menschlichen Begriffs für räumliche Entfernung. Distanzen, für die die Eisenbahn oder der Schiffsverkehr noch Tage benötigt, können mittels Flugzeug in wenigen Stunden zurückgelegt werden, Reisen nach allen Erdteilen, die mit den schnellsten Ueberseedampfern einige Wochen beanspruchen, sind mit Flugzeug oder Zeppelin in wenigen Tagen zu machen. Diese Möglichkeiten stellen einmal die große Bedeutung und den besonderen Wert der Luftfahrt dar, zeigen aber auch vor allem, daß der Luftverkehr nicht an den Grenzen eines Landes Halt machen kann, sondern daß es sein Wesen und seine Bestimmung ist, international zu sein. Die Rentabilität als lebenswichtige Voraussetzung der Luftfahrt, ihre technische Vervollkommnung und somit Sicherheit, kann nur bei internationalem Verkehr gewährleistet werden.

Aus diesem Grunde mußte sie auch einer völkerrechtlichen Regelung und Gesetzgebung unterworfen sein, was von allen Staaten und vor allem von der Wissenschaft schon frühzeitig erkannt wurde. Gerade letztere war schon in den Anfangsjahren der Luftfahrt bemüht, die neue Materie von internationalen Gesichtspunkten aus in das Rechtsleben der Staaten einzuordnen. Dabei waren und sind auch heute noch die Arbeiten für eine gesetzliche Regelung des internationalen Luftverkehrs besonders erschwert durch entgegenstehende Interessen nationaler Art. Hierzu gehört vor allem das Grundrecht jeden Staates auf innere und äußere Sicherheit, auf die Integrität seiner Grenzen, seiner Zoll- und Verkehrshoheit usw.

Um eine internationale Regelung zu erzielen, gibt es zwei Möglichkeiten: entweder die Staaten treffen ihre Abmachungen in bilateralen Verträgen und ermöglichen so einen zwischenstaatlichen Verkehr nur mit den Ländern, die für den einheimischen Luftverkehr von Bedeutung sind, oder es werden Gruppenabkommen geschlossen, die eine möglichst große Zahl von Staaten zu vereinigen suchen, um für diese dann eine völkerrechtliche Regelung zu schaffen. Während

die erstgenannte Möglichkeit eine Stetigkeit des Rechtes in keiner Weise gewährleistet, ist eine solche bei der letzteren durch das System der Kollektivabstimmung in weit stärkerem Maße gegeben. In der heutigen Staatenpraxis finden beide Arten für die internationale Regelung des Luftverkehrs praktische Verwertung; dabei ist aber der Einfluß, den die Gruppenabkommen auf die zwischenstaatlichen Verträge haben, nicht zu verkennen.

Da das Völkerrecht der Luftfahrt der schnellen technischen Entwicklung folgen mußte und seine eigentliche Ausgestaltung erst nach dem Krieg begann, so ist es bis heute noch nicht als abgeschlossen anzusehen.

1. Kapitel.

Die Entwicklung der völkerrechtlichen Regelung des Luftverkehrs.

Jeder Fortschritt im menschlichen Leben, vor allem jede technische Entwicklung und Neuerung, erfordert eine Stellungnahme der Rechtswissenschaft, der es obliegt, diese Errungenschaft in das wirtschaftliche und rechtliche Leben eines Staates einzuordnen. Meist wird man den Weg einschlagen schon bestehende Rechtssätze analog auf das neue Gebiet anzuwenden, eine Methode, die allerdings bei der Ausgestaltung des Luftrechts nur in sehr beschränktem Maß Verwendung finden konnte, da der Luftraum für die Rechtswissenschaft eine völlig neue Materie bedeutete.

I. Teil

Vor dem Krieg.

1. Wissenschaftliche Arbeiten.

a) Einzelautoren.

Die ersten wissenschaftlichen Arbeiten befaßten sich nicht mit dem Luftrecht als einem Sonderrecht, sondern behandelten hauptsächlich rein privatrechtliche Fragen über das Recht am Luftraum. Abgesehen von einigen englischen und amerikanischen Entscheidungen [1]), finden wir die ersten Erörterungen über dieses Gebiet bei Werenberg und Jhering [2]) aus dem Jahre 1862. Ihre Untersuchungen befassen sich mit dem Recht des Grundeigentümers an dem Luftraum über seinem Grundstück. Weitere Arbeiten datieren aus den 90er Jahren, als das Interesse an der Rechtsnatur des Luftraums durch verschiedene wohlgelungene Ballonaufstiege stärker wurde [3]). Zwar handelte es sich auch hier meist noch um sachenrechtliche Fragen, die aber schon Ge-

[1]) Vgl. Entsch. von Lord Ellenborough in Pickering v. Rudd. 1815 in The English Reports Vol. CLXXI 1927, S. 70 und
Entsch. Guille v. Swan 1822 in U. S. Aviation Reports 1928, S. 53.

[2]) Siehe Jhering J. B. Bd. 6, 1863, S. 1—130.

[3]) Ueber die Entwicklung der Luftfahrt siehe Alfred Hildebrandt: „Die Luftschiffahrt in ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung", München-Berlin 1907, 1. Aufl.

danken zeigten, denen die Erfolge der Luftfahrt zu Grunde lagen. Die bekanntesten Arbeiten stammen auf italienischer Seite von Coviello [4]), Manducca [5]) und Pampaloni [6]), auf deutscher von Jurisch [7]) und Erytropel [8]) und auf französischer von Wilhelm [9]). Zum ersten Male wurde 1901 in der Abhandlung des französischen Völkerrechtlers Paul Fauchille: „Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats" [10]) das Luftrecht als selbständiges Rechtsgebiet behandelt. Fauchille, der mit Recht oft der Vater des Luftrechts genannt wird, gab seiner Abhandlung durch weitblickende Gedankengänge, die auf ein weltgleiches öffentliches Luftrecht hinzielten, einen besonderen Wert, sodaß seine Arbeit nicht ohne nachhaltigen Einfluß auf die Ausgestaltung der weiteren Luftrechtsfragen blieb.

Entscheidend für die Entwicklung des Luftrechts war das Jahr 1909, als die Theorie des Fliegens mit Motor zur praktischen Wirklichkeit wurde und es dem Franzosen Louis Blériot gelungen war, den Kanal zu überqueren [11]). Diese Leistung kann man vielleicht als den ersten Keim eines zwischenstaatlichen Luftverkehrs bezeichnen — wichtig für uns, weil damit auch die Rechtswissenschaft nicht mehr länger in der Theorie verbleiben durfte, sondern nunmehr an die Schöpfung eines neuen Rechts herangehen mußte. Es galt vor allem die Frage zu beantworten, ob es rechtlich zulässig sei, den Luftraum als res omnium communis zu betrachten und über das Gebiet fremder Staaten ohne deren besondere Genehmigung fliegen zu dürfen oder nicht. So steht denn auch bei dem Schrifttum dieser Jahre die Erörterung über die staats- und völkerrechtliche Natur des Luftraums an erster Stelle. Es sollen hier nur die Namen der bekanntesten Gelehrten der verschiedenen Länder Erwähnung finden, wie von Bar [12]), Kohler [13]), Fleischmann [14]), Zitelmann [15]), in Deutschland,

[4]) Coviello, La superficie, Arch. Giur. Bd. 49, 1892, S. 7 ff.

[5]) Manducca, La responsabilità penale dei reati commessi nello spazio aereo e la giurisdizione istrutoria. Foro penale, 1891, p. 153.

[6]) Pampaloni, Sulla condizione giuridica dello spazio aereo e del sottosuolo nel diritto romano e odierno. Arch. Giur. Bd. 48, 1891, fasc. 1, 2, 3.

[7]) Jurisch, Grundzüge eines Luftrechts, 1897.

[8]) Erytropel, Das Recht am Luftraum. Diss. Göttingen 1898.

[9]) Wilhelm, De la situation juridique des aéronautes en droit international. Journ. du droit 1891, Bd. 18, S. 440.

[10]) Siehe RGDIP 1901, Bd. 8, S. 414 ff.

[11]) Blériot flog am 25. Juli 1909 in 32 Minuten von Calais nach Dover mit einer von ihm selbst konstruierten Maschine. Vgl. Schröder, a. a. O., S. 29 und Heinz Orlovius in Fischer von Poturzyn „Südatlantikflug", München 1934.

[12]) von Bar, Zum Luftschiffahrtsrecht DJZ. 1911, Bd. 16, S. 1026 ff.; ders. Observations et Projet sur le régime des aérostats. Annuaire 1910, Bd. 23, S. 312 ff.; ders. Régime juridique des aérostats en temps de guerre, Annuaire 1911, Bd. 24, S. 127.

[13]) Kohler, Die Luftschiffahrt im Völkerrecht, in Zeitschrift für Völker- und Bundesstaatsrecht, 1910; ders. Luftfahrtrecht, Berlin 1912.

[14]) Fleischmann, Grundgedanken eines Luftrechts, 1910.

[15]) Zitelmann, Luftschiffahrtsrecht, Niemeyers Z., 1909, Bd. 19; ders. Die Rechtsfragen der Luftfahrt, München 1914.

Meili [16]) und Hilty [17]) in der Schweiz, Hazeltine [18]), Spaight [19]) und Richards [20]) in England, in Frankreich hauptsächlich Fauchille [21]), Henry-Couannier [22]), Louis Rolland [23]), in Italien Anzilotti [24]), Catellani [25]) und Cogliolo [26]) und in Amerika Arthur K. Kuhn [27]).

b) Wissenschaftliche Gesellschaften.

Neben diesen Arbeiten einzelner Rechtsgelehrter waren es vor allem nationale und internationale wissenschaftliche Vereinigungen, die der Entwicklung und Ausgestaltung des Luftrechts wertvolle Dienste leisteten.

Im Jahre 1889 trat in Paris anläßlich der Weltausstellung ein internationaler Kongreß für Luftfahrt (Congrès international d'aéronautique) zusammen. Im Programm dieser an sich rein technischen Tagung fanden sich auch einige juristische Fragen, über die der Kongreß beschließen sollte [28]). Es handelte sich dabei meist um Einzelfragen, die für die Entwicklung des Luftrechts ohne Bedeutung blieben, außerdem fielen die nachfolgenden Tagungen [29]) schon in eine Zeit, als große, rein rechtswissenschaftliche Kongresse die Fragen des Luftrechts zu klären suchten. Hier ist vor allem das Institut de Droit International [30]) zu nennen, das sich auf seiner Tagung in Neuchatel

---

[16]) Meili, Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht, Zürich 1908; ders. Das Luftschiff und die Rechtswissenschaft, Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft, 1909; ders. Das Luftrecht, 1909.

[17]) Hilty, Die völkerrechtlichen Gebräuche in der atmosphärischen Zone, Arch. öffentl. R., 1905, Bd. 19, S. 87; ders. Die rechtlichen und politischen Folgen der Luftschiffahrt für die Schweizer Eidgenossenschaft, Bern 1909.

[18]) Hazeltine, The law of the air, University of London Press., 1911; ders. State sovereignty in the airspace, 27 th sess. of Intern. Law Association, 1912, Paris, S. 215 ff.

[19]) Spaight, Aircraft in war, 1914.

[20]) Richards, Sovereignty over the air, 1912.

[21]) Fauchille, La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix. RGDIP. XVII, S. 565 ff.; ders. Projet de convention sur le régime des aérostats en temps de paix, Annuaire XXIII, S. 297 ff. Vgl. auch Literaturverzeichnis.

[22]) Henry-Couannier, La propriété du sol et la liberté de l'espace aérien. 1° Congresso Giuridico Internazionale pel Regolamento della Locomozione Aerea. Verona 1910; ders. L'épave aérien, 1912. Bericht an die Konferenz der International Law Association.

[23]) Rolland, L'accord franco-allemand du 26 juillet 1913 RGDIP XX S. 697.

[24]) Anzilotti, La condizione giuridica dello spazio atmosferico nei rapporti internazionali e le sue conseguenze in ordine alla navigazione aerea. Verona 1910.

[25]) Catellani, Il diritto aereo, Turin 1911.

[26]) Cogliolo, Il diritto e l'aviazione, in Atti Congr. Verona 1910, S. 211.

[27]) Kuhn, Aerial navigation in its relations to international law. 1909; ders. The beginning of an aerial law. Am. J. Int. Law. 1910, S. 109.

[28]) Siehe: L'Aéronaute 1889, S. 157 ff., 182 ff.

[29]) 1900 in Paris, 1906 in Mailand, 1907 in Brüssel, 1909 in Nancy.

[30]) Das Institut de Droit International wurde 1873 gegründet, als eine Gesellschaft: „exclusivement scientifique et sans caractère officiel".

im Jahre 1900 das erste Mal mit Luftrecht befaßte. Auf dieser Tagung behandelte man vor allem das Problem des Luftraums. Derselben Problemstellung oblag man auch auf den späteren Tagungen 1902 in Brüssel, 1906 in Gent, 1908 in Florenz, 1910 in Paris und 1911 in Madrid. Auf dieser letzten Tagung wurde von Fauchille ein Gesetzesentwurf zur Regelung der Luftfahrt vorgelegt, der sich sowohl mit Kriegs- als auch Friedensrecht befaßte[31]). Von den zahlreichen Artikeln, die Fauchille in seinem Entwurf ausgearbeitet hatte, wurden vom Institut de Droit International nach der Erörterung nur vier Punkte angenommen. Sie betreffen einmal den Unterschied öffentliche-private Luftfahrzeuge, dann die Nationalität der Luftfahrzeuge und ihre Kennzeichnung, den Luftraum und den Luftkrieg[32]).

Auch die International Law Association, die 1873 in Brüssel gegründet wurde, befaßte sich auf ihren Tagungen 1912 in Paris und 1913 in Madrid mit Luftrechtsfragen. Auf beiden Tagungen stand die Frage der Souveränität des Staates am Luftraum im Mittelpunkt der Diskussion, jedoch war die gegensätzliche Einstellung der französischen und englischen Ansichten — Luftfreiheit, Lufthoheit — so stark auseinandergehend, daß man zu keinem positiven Resultat kommen konnte.

1910 fand in Verona ein internationaler Luftrechtskongreß statt[33]), der aber abgesehen von der Anwesenheit einiger ausländischer Vertreter[34]), eine rein italienische Angelegenheit blieb. Trotzdem zeigte auch dieser Kongreß, daß die verschiedenen luftrechtlichen Fragen immer dringender eine Regelung verlangten, wozu hier fruchtbare Vorarbeiten geleistet wurden.

Weitere Vorschläge für eine gesetzliche Regelung wurden vom Aéroclub de France[35]) ausgearbeitet und 1910 dem Ministerium für öffentliche Arbeiten vorgelegt. Das gleiche geschah vom Syndicat général de l'aviation, einer französischen Einrichtung von recht kurzer Lebensdauer.

Zu erwähnen wäre noch die Commission Internationale de droit aéronautique, die 1905 gegründet war und 1913 in Brüssel tagte, jedoch ohne einen positiven Erfolg verzeichnen zu können[36]).

Hervorragende Arbeit wurde dagegen von dem Comité juridique international de l'avitation geleistet, einer privaten Vereinigung, der berühmte Völkerrechtler aller Länder als Mitglieder angehören und die bis heute ihre Arbeiten und Kongresse für ein internationales

---

[31]) Siehe Annuaire Bd. XXIV, 1911.

[32]) Vgl. Annuaire Bd. XXIV, S. 346.

[33]) Vgl. RILA I, 1910, S. 175.

[34]) Zu erwähnen wäre vor allem der Genfer Edmond Pittard, vgl. seine Schrift: „La règlementation de la circulation aérienne". Congrès Verona, S. 60 ff.

[35]) Gegründet am 20. Okt. 1898. Er bildete 1909 eine Kommission, die sich mit juristischen Fragen zu befassen hatte.

[36]) Siehe L'Aéro 1913, 27. Juni.

Luftrecht weiterführt. Von dieser Gesellschaft wurden umfassende Gesetze für die Luftfahrt bearbeitet und als „Code de l'air" herausgegeben. Die Arbeiten des Comité sind in der Revue juridique internationale de la locomotion aérienne veröffentlicht, sowie in den Tagungsberichten, die unter dem Namen „Congrès Internationaux de Législation Aérienne" erscheinen. Bis zum Krieg wurden drei Kongresse abgehalten, 1911 in Paris, 1912 in Genf und 1913 in Frankfurt am Main[37]).

2. Staatliche Gesetze.

Die fortschreitende Entwicklung der Luftfahrt und die immer dringender werdenden Vorstellungen der Luftfahrt- und rechtswissenschaftlichen Vereinigungen zwangen die Regierungen der einzelnen Staaten an eine gesetzliche Regelung der Rechtsverhältnisse des Luftraums und der Luftfahrt heranzugehen. In manchen Ländern blieb es allerdings nur bei polizeilichen Verordnungen, deren Inhalt eine Regelung für Flugplätze, Zollfragen, Schauflüge oder Schadenshaftung bei Unfällen darstellte. Daneben entstand aber auch in den Jahren 1910 bis Kriegsausbruch eine Reihe einzelstaatlicher Gesetze, die alle durch große Engherzigkeit ihrer Abfassung auffallen; sie sind erfüllt von der Angst vor Spionage und je näher sie dem Weltbrand von 1914 waren, desto größeres Interesse wurde der Sicherheit und dem Schutz des Landes zugewandt, was sich vor allem durch die immer zahlreicher werdenden Sperrgebiete erkennen läßt.

Die ersten staatlichen Gesetzgebungen datieren in Deutschland aus dem Jahre 1910. Es waren dies Verordnungen der Provinz Brandenburg vom 10. August[38]), des Kgl. Preußischen Ministeriums des Innern und der öffentlichen Arbeiten vom 22. Oktober[39]), dann des Kgl. Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 11. Oktober 1911[40]) und des Großherzogtums Sachsen vom 30. April 1913[41]). Zu einem Reichsgesetz kam es vor dem Kriege nicht mehr; es blieb bei dem Entwurf vom 31. Januar 1914[42]).

In Frankreich war die erste gesetzgeberische Handlung ein Décrèt relatif à la circulation aérienne vom 18. November 1911[43]), das aber bald durch ein Dekret vom 17. Dezember 1913 aufgehoben wurde[44]).

---

[37]) Vgl. „Premier Congrès du Comité Juridique International de l'Aviation", Paris 1933, und „Congrès Internationaux de Législation Aérienne, Genève 1912, Francfort s/M. 1913.

[38]) Vgl. RILA I, 1910, S, 221.

[39]) Abgedruckt in Aeroclub Bd. I, 1919, S. 9.

[40]) Abgedruckt in Aeroclub Bd. I, 1919, S. 14.

[41]) Abgedruckt in Aeroclub Bd. I, 1919, S. 17.

[42]) Abgedruckt in Aeroclub Bd. I, 1919, S. 36.

[43]) Abgedruckt in RILA, II, 1911, S. 304.

[44]) Abgedruckt in RILA, V, 1914, S. 9.

Weitere staatliche Gesetze finden sich in Oesterreich-Ungarn vom 20. Dezember 1912[45]), für Bosnien und Herzogowina[46]) vom 16. Februar 1913, in England Aerial Navigation Act von 1911 und 1913[47]). Bei der englischen Gesetzgebung fällt besonders auf, daß hier zum ersten Mal die Souveränität am Luftraum zum Ausdruck gebracht wurde. Weitere gesetzliche Regelung schuf die Schweiz im Kreisschreiben des Bundesrats betreff zollamtlicher Kontrolle der Luftfahrzeuge vom 26. September 1913[48]), Serbien im Reglement betr. Luftfahrzeuge vom 21. Februar 1913[49]), sodann Amerika im Gesetz des Staates Massachusetts vom 13. Mai 1913[50]), dann ein öffentliches Gesetz von Connecticut vom 1. Januar 1912[51]) und ein Dekret von New-Jersey[25]). Endlich Italien mit einem Gesetz, das erst zu Anfang des Krieges (3. September 1914) erlassen wurde[53]). In verschiedenen Ländern kam es auch nur zu Entwürfen, so 1914 in den Niederlanden[54]) und in Schweden[55]), dann in den Vereinigten Staaten Entwürfe von Californien, Pennsylvanien und Newyork[56]) und schließlich noch in Brasilien[57]).

3. Internationale Vereinbarungen.

Den Bemühungen und Vorarbeiten der französischen Regierung war es zu verdanken, daß am 18. Mai 1910 eine internationale Konferenz in Paris zusammenkam, um eine völkerrechtliche und gemeinsame Regelung des Luftverkehrs in die Wege zu leiten. Die Konferenz, die vom 18. Mai bis 21. Juni tagte, war von 18 europäischen Staaten durch Delegierte beschickt[58]). Auf der Tagesordnung, die vorher von einem französischen Ministerium ausgearbeitet war, standen Fragen über Einteilung der Luftfahrzeuge in private und öffent-

---

[45]) Abgedruckt in Aeroclub Bd. I, 1919, S. 67.
[46]) Abgedruckt in Aeroclub Bd. I, 1919, S. 70.
[47]) Abgedruckt RILA II, 1911, S, 321 und IV, 1913, S. 53 und 89. Deutsche Uebersetzung Aeroclub 1919, Bd. 1, S. 113.
[48]) Abgedruckt Aeroclub, I, 1919, S. 141.
[49]) Abgedruckt Aeroclub, I, 1919, S. 157.
[50]) Abgedruckt Aeroclub, I, 1919, S. 150.
[51]) Abgedruckt RILA, II, 1914, S. 245 ff.
[52]) Abgedruckt RILA, II, 1911, S. 9.
[53]) Siehe Raccolta Ufficiale delle Leggi e del Decreti del Regno d'Italia 1914, No. 1008, S. 3332.
[54]) Abgedruckt Aeroclub, I, 1919, S. 109.
[55]) Abgedruckt Aeroclub, I, 1919, S. 79.
[56]) Abgedruckt RILA, 1911, S. 78; Aeroclub I, 1919, S. 146 u. 147.
[57]) Vgl. RILA IV, 1913, S. 94.
[58]) Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Monaco, Niederlande, Oesterreich-Ungarn, Portugal, Rumänien, Rußland, Schweden, Schweiz, Serbien, Spanien, Türkei. Vgl. Procès verbaux des Séances et Annexes 1910.

liche, über Staatsangehörigkeit und Eintragung, Lizenzen für Piloten und Flugapparate, über Landung, Zoll, Hilfeleistung etc.[59]) zur Diskussion. Es wurde aber direkt ängstlich vermieden, auf die Frage der Rechtsnatur des Luftraums einzugehen. Vier Unterkommissionen wurden gebildet, denen die Bearbeitung der einzelnen Fragen übertragen wurde. Als die verschiedenen Delegationen nach sechswöchentlicher Arbeit wieder auseinandergingen, nahm jede einen Vorentwurf mit nach Hause, um ihn der Regierung zur Annahme vorzulegen. Am 29. November sollte die Fortführung der Konferenz stattfinden; es kam aber nicht zu einem nochmaligen Zusammentritt, da die unterschiedliche Auffassung über den Luftraum, ob frei oder der Souveränität des Staates unterworfen, keine Einigung erzielen ließ. Vor allem England war für die Einbeziehung des Luftraums in die Souveränität des jeweiligen Landes, was auch in all den anderen Punkten zum Ausdruck kommen sollte[60]). So scheiterte diese wichtige Konferenz, auf deren Erfolg alle Staaten sehr gehofft hatten. Spätere Bemühungen, vor allem der belgischen Regierung, einen nochmaligen Zusammentritt zu bewirken, blieben leider erfolglos.

Diese Umstände zwangen die Staaten, den wachsenden Luftverkehr durch zwischenstaatliche Abkommen zu regeln. Es kam aber vor dem Weltkriege nur zu einem einzigen solchen Abkommen und zwar zwischen Deutschland und Frankreich[61]). Abkommen ist eigentlich nicht das richtige Wort, da es sich nur um einen Notenaustausch zwischen dem französischen Botschafter in Berlin und dem Deutschen Auswärtigen Amt handelte, der von den Regierungen der beiden Länder nicht ratifiziert wurde[62]). Wie weit eine solche Abmachung staatsrechtlich anzuerkennen ist, dürfte sehr in Frage gestellt sein. Es ist ihr wohl nur ein Wert beizumessen, solange sie als Provisorium dient, wie es auch bei dem oben erwähnten Abkommen der Fall war. Als endgültige Regelung kann aber ein Notenaustausch in der völkerrechtlichen Praxis keine Anerkennung finden. Beachtlich ist, daß dieses deutsch-französische Abkommen vom 29. Juli 1913 sich fast ausschließlich mit Flugapparaten der Militärverwaltung befaßt und für sie eine Regelung schuf, die vollkommen von der damals herrschenden Angst einer militärischen Luftspionage geleitet war. Die Zwischenfälle von Lunéville und Arracourt waren wohl der Hauptanlaß dafür gewesen[63]).

---

[59]) Vgl. Procès verbaux, S. 9.

[60]) Vgl. in Zeitschr. „Flight" des Aeroclub von England vom 10. Dez. 1910.

[61]) Abgesehen von zwischenstaatlichen Verträgen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika, Mexiko und Canada.

[62]) Abgedruckt Aeroclub, I, 1919, S. 160.

[63]) Am 3. April 1913 landete das Zeppelin-Luftschiff „Z 4" auf dem Truppenübungsplatz von Lunéville und am 22. April 1913 ein Militärdoppeldecker bei Arracourt. Vgl. RGDIP. Bd. 20, 1913, S. 395 ff.

II. Teil.

Der Weltkrieg.

Da die meisten Staaten, die in der Luftfahrt Bedeutung hatten, in den Krieg verwickelt waren und jeder friedliche Luftverkehr in dieser Zeit unmöglich war, war es selbstverständlich, daß keine staatliche Regelung, geschweige denn eine internationale Vereinbarung in diesen Jahren getroffen wurde. Aber auch an wissenschaftlichen Arbeiten wurde während des Krieges nur sehr wenig veröffentlicht und was erschien, beschäftigte sich ausschließlich mit Luftkriegsrecht, einer Materie, die hier nicht zur Erörterung steht.

Eine Ausnahme von dieser Tatsache bildete die Konferenz in Budapest vom 28. bis 30. Januar 1918 zwischen Vertretern der deutschen, österreichischen und ungarischen Regierung. An ihr nahmen auch noch teil Delegierte von Bulgarien und einer von Schweden [64]). Die Konferenz stellte u. a. das Prinzip der Souveränität am Luftraum auf, blieb aber ohne weitere Beachtung, da die einzelnen Mächte zu sehr in den Krieg verwickelt waren, und bei Kriegsende die Luftfahrt eine vollkommen andere Regelung erhalten sollte. Der Vollständigkeit halber sei noch eine Konferenz der nordischen Staaten im April 1918 in Stockholm erwähnt, die sich aus einer juristischen und technischen Kommission zusammensetzte [65]). Das Ergebnis dieser Konferenz ist fast als negativ zu bezeichnen. Erwähnenswert ist vielleicht, daß man auch hier den Luftraum als zur staatlichen Souveränität gehörend erklärte, jedoch offensichtlich die Konsequenzen dieses Beschlusses nicht zu ziehen wagte, wie folgende Bestimmung zeigt: „Der Staat hat die Oberhoheit über den senkrecht über ihm befindlichen Luftraum und über denjenigen Luftraum, über dem ihn umgebenden Meer, der seinem Küstengebiet entspricht. Ein Staat besitzt aber nicht das Recht, den Durchflug im friedlichen Verkehr ohne Zwischenlandung zu verbieten, es sei denn, daß es Verteidigungs- oder Sicherheitsinteressen verlangen".

III. Teil

Nach dem Krieg.

1. Internationale Vereinbarungen.

a) Das Pariser Luftverkehrsabkommen.

Die überaus schnelle Entwicklung der Flugtechnik während der Kriegsjahre machte einerseits die Luftfahrzeuge zu einem der gefähr-

[64]) Vgl. „Protokoll der vom 28. bis 30. I. 1918 in Budapest stattgefundenen zwischenverbandlichen Tagung zur Vorbereitung eines einheitlichen Luftverkehrsrechtes". Budapest 1918.

[65]) Vgl. Lage Staël von Holstein: „Flygrätten" En kritisk överblick, Stockholm 1918, S. 31.

lichsten und wichtigsten Kriegsmittel, zeigte andererseits aber auch die großen Möglichkeiten und die Zukunft, die sie für die kommende Friedenszeit haben konnten. So ist es nicht zu verwundern, daß die Luftfahrt in den Friedensverträgen Erwähnung fand. Die Siegerstaaten legten den Besiegten einmal ein völliges Verbot der Militärluftfahrt auf und nahmen aber auch weitgehende Eingriffe in die zivile Luftfahrt dieser Länder vor[66]).

Art. 320 des Versailler Vertrags spricht von einer internationalen Regelung der Luftrechtsfragen durch die alliierten und assoziierten Mächte, zu der es auch gleich nach Abschluß der Friedensverhandlungen kam. Der Wunsch nach einer Internationalisierung bestand ja schon vor dem Krieg, und so wurde die günstige Gelegenheit der Anwesenheit von Bevollmächtigten von 32 Nationen in Versailles wahrgenommen und eine Konferenz über die Regelung des Luftverkehrs abgehalten. Deren Beschlüsse wurden als Pariser Luftverkehrsabkommen[67]) (Convention portant règlementation de la navigation aérienne) festgelegt[68]). Dieses Abkommen, das am 13. Oktober 1919 durch die Delegierten von 26 Ländern[69]) unterzeichnet wurde, sollte nach Ratifikation durch die Regierungen dieser Staaten in Kraft treten.

Die Pariser Konferenz hatte es sich zur Aufgabe gemacht, die öffentlich-rechtlichen Fragen des Luftrechts auf internationaler Grundlage zu regeln, um so einen ungestörten internationalen Verkehr zu ermöglichen. Man unterstellte dieser Regelung den Grundsatz der staatlichen Souveränität am Luftraum über dem einheimischen und kolonialen Staatsgebiet, einschließlich der Küstengewässer; doch sollten sich die Vertragsstaaten in Friedenszeiten das Recht zum unschädlichen Durchflug geben, ohne aber das Recht zu verlieren, aus militärischen Gründen oder im Interesse der öffentlichen Sicherheit Sperrgebiete zu errichten. Die Voraussetzungen und genauen Bestimmungen für den Luftverkehr werden in Kapitel II—VI des PLA geregelt.

Hierher gehörten vor allem Nationalität und Eintragung der Fahrzeuge, dann Lufttüchtigkeit und Fähigkeitsausweise für die Besatzung, Luftwege, Vorschriften für Landung, Abflug und Flughafenbenützung, weiter, Mitführungspflichten und Beförderungsverbote. Kapitel VII handelte von den Staatsluftfahrzeugen und Kapitel VIII

[66]) Siehe Vertrag von Versailles, Art. 198—202, 210, 313 ff.; vgl. auch Vertrag von St. Germain (Oesterreich), von Neully (Bulgarien), von Trianon (Ungarn), von Sèvres (Türkei).

[67]) Kurz PLA genannt.

[68]) Text französisch B. O. jeweils in der letzten Nummer mit letzten Aenderungen; deutsch: „Das Pariser Luftverkehrsabkommen" Berlin 1925, Radetzki oder in „Schweizerisches Luftrecht" von Heß.

[69]) Das waren Ecuador, Australien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Canada, China, Cuba, Frankreich, Großbritannien und Irland, Griechenland, Guatemala, Indien, Italien, Japan, Jugoslavien, Neuseeland, Panama, Polen, Portugal, Rumänien, Siam, Tschechoslovakei, Südafrikanische Union, Uruguay, Vereinigte Staaten.

sieht eine internationale Luftfahrtkommission vor, deren Zusammensetzung und Befugnisse eingehend dargestellt werden. Das IX. Kapitel enthält Schlußbestimmungen, die jeden Staat verpflichten, an gewissen Maßnahmen mitzuwirken, wie Sammlung und Verteilung von Wetternachrichten und Luftfahrtkarten; außerdem wird das Zollwesen erwähnt und der ständige internationale Gerichtshof als Schiedsgericht bestimmt; am Schluß dieses Kapitels wird die Kündigung und Ratifikation des Abkommens behandelt. In acht Anhängen werden noch technische Einzelfragen geregelt, wie die Kennzeichnung und Eintragung der Luftfahrzeuge, die Mindestanforderungen für deren Lufttüchtigkeit und für die Besatzung, Regeln über Lichterführung und Signale, Zollwesen u. a. mehr [70]).

Das Abkommen stellte an sich einen „gutdurchdachten, wertvollen und wohlgelungenen Versuch dar, das öffentliche Luftverkehrsrecht international zu regeln" [71]). Es hätte tiefgreifenden Einfluß auf die interne Gesetzgebung der meisten Staaten und die Abfassung zwischenstaatlicher Abkommen haben können. Sein Hauptmangel aber bestand darin, daß das PLA sobald nach Kriegsende entstand und im engsten Zusammenhang mit dem Versailler Vertrag ausgearbeitet worden ist, und so auch einige Artikel den Geist, der damals herrschte, stark zum Ausdruck brachten, einen Geist, der sicher nicht von Gleichberechtigung und Völkerverbindung durchdrungen war, wie es für ein internationales Luftrecht Voraussetzung gewesen wäre [72]). So litt es vor allem unter dem Mangel, daß es eine rechtlich verschiedene Behandlung zwischen den im Weltkrieg siegreichen und den besiegten Staaten enthielt, wodurch nicht nur den besiegten Zentralmächten, sondern auch den Neutralen, die auf einen Luftverkehr mit ihnen angewiesen waren, der Beitritt erschwert, ja fast unmöglich gemacht wurde [73]). Dazu kamen Stimmrechtsprivilegien in der Kommission für gewisse Mächte [74]) und die ungerechtfertigte Beschränkung des Rechtes mit anderen der Konvention nicht angehörenden Staaten zweiseitige Verträge über den Luftverkehr abzuschließen [75]). Diese Mängel und Schwächen in einigen Vorschriften hatten zur Folge, daß das PLA erst drei Jahre nach Beschlußfassung und von nur etwas mehr als der Hälfte der Signatarstaaten ratifiziert wurde. Mit dem Tag des Inkrafttretens (11. Juli 1922) konnte auch die Tätigkeit der in Art. 34 vorgesehenen internationalen Luftfahrtkommission (Com-

---

[70]) Genaueres über die Entstehungsgeschichte und sonstige Einzelheiten des PLA siehe Albert Roper „La convention internationale du 13 octobre 1919, portant règlementation de la navigation aérienne". Paris 1930.

[71]) Vgl. Wegerdt, ZLR. 1928, II, Heft 1, S. 27.

[72]) Vgl. Pittard, l'adhésion des neutres à la convention internationale de la navigation aérien en du 13 octobre 1919 in: Revue juridique internationale de navigation aérienne, 1923, Bd. 7, S. 3—9.

[73]) Vgl. PLA Art. 41 und 42 (alte Fassung) Busse, a. a. O.

[74]) Vgl. PLA Art. 34 (alte Fassung) Busse, a. a. O.

[75]) Vgl. Art. 5 (alte Fasbung) Busse, a. a. O.

mission internationale de navigation aérienne) — kurz Cina genannt — beginnen [76]). Diese Kommission ist aus Vertretern der Vertragsstaaten zusammengesetzt und der Autorität des Völkerbundes unterstellt. Jeder Staat soll höchstens zwei Vertreter entsenden dürfen, hat aber nur einfaches Stimmrecht. Anfangs allerdings hatten es einige Großmächte verstanden, sich ein doppeltes Stimmrecht zu sichern, doch als die anderen Staaten eine absolute Gleichstellung aller forderten, wurde Artikel 34 geändert und jeder Vertragsstaat erhielt endgültig nur eine Stimme. Die Cina stellt sozusagen die Personifizierung des PLA dar, sie ist eine autonome Institution, deren Aufgaben es sind, Vorschläge der Staaten zur Aenderung des PLA zu erörtern und die anderen Vertragsstaaten davon zu unterrichten; ferner hat sie die Ausübung der ihr in den verschiedenen Artikeln des Abkommens übertragenen Funktionen und die Ausarbeitung und Aenderung der Anhänge vorzunehmen. (Mit zwei Drittel Stimm-Mehrheit, nicht wie die Aenderungen der Artikel des PLA nur durch Ratifikation aller Staaten). Endlich obliegt der Cina die Sammlung und Mitteilung aller Nachrichten über die Luftfahrt, über drahtlose Telegrafie, über Meteorologie und über solche medizinischer Natur, welche die Luftfahrt berühren [77]).

Sehr bald nach der Unterzeichnung des PLA zeigte sich aber, daß die oben erwähnten Schwächen des Abkommens, den gewünschten Erfolg d. h. die internationale Anerkennung der festgelegten Abmachungen verhinderten und daß gewisse Aenderungen unumgänglich wären. Vor allem diejenigen Staaten, die an den Pariser Besprechungen nicht beteiligt waren, trotzdem aber großes Interesse an einer internationalen Regelung des Luftverkehrs hatten, versuchten durch objektive Kritik eine Aenderung der fraglichen Artikel herbeizuführen, was allerdings erheblicher Anstrengungen bedurfte. Dazu kam noch das umständliche Verfahren der Ratifikation für jede Textänderung, die das Inkrafttreten oft um Jahre verzögerte.

Der erste Anstoß zu einer Aenderung wurde durch eine offizielle Kritik der Schweizer Regierung gegeben, die für einen evt. Beitritt zu dem Abkommen bei den gegebenen Umständen nur Vorteile für die Alliierten und Nachteile für die Schweiz erkennen konnte. Vor allem Art. 5 („kein Vertragsstaat darf außer mit besonderer und zeitweiliger Ermächtigung Luftfahrzeugen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines der Vertragsstaaten besitzen, den Verkehr über sein Gebiet gestatten") und die ungerechten Bestimmungen in Art. 34 veranlaßten den Schweizer Gesandten in Paris am 30. November 1919 ein Schreiben an den Präsidenten der Friedenskonferenz zu übermitteln, in dem es u. a. heißt [78]): „... Vous conviendrez aisément, Monsieur le Président, que la situation géographique toute spéciale de la Suisse

[76]) Vgl. Roper, a. a. O., S. 77.
[77]) Vgl. Cina Bulletin de Renseignement.
[78]) Vgl. Roper, a. a. O., S. 57.

ne lui permet pas de se voir interdire le domaine aérien de deux de ses voisins. L'exemple suivant Vous prouvera que, dans son intégralité, la convention du 13 octobre renferme des stipulations rendant difficile l'adhésion de mon pays: pour le cas où, sur la base de la convention de Paris, un service postal viendrait à être organisé entre Zurich et Varsovie, les avions Suisses devraient suivre une route détournée empruntant les territoires italien yougoslave et roumain, et longeant la crête tchécoslovaque des Carpathes, ce qui serait techniquement impracticable; par contre, les avions polonais, au bénéfice du traité de Versailles [79]) pourraient utiliser la ligne droite".

Die Botschafterkonferenz nahm diese berechtigte Kritik der Schweiz zur Kenntnis; es wurde in einem provisorischen Zusatzprotokoll vom 1. Mai 1920 „für besondere Fälle und befristete Zeit" bewilligt, die Bestimmungen des Art. 5 außer Kraft zu setzen. Mit dieser Geste waren aber die Ungleichheiten und Mängel des Abkommens noch in keiner Weise beseitigt, weshalb auch keiner der Signatarstaaten mit der Ratifikation beginnen wollte.

Seit 1919 erklärten die Regierungen von Dänemark, Finnland, Holland, Norwegen, Schweden, der Schweiz und Spanien, die sich auf verschiedenen Konferenzen in Kopenhagen besprochen und geeinigt hatten, sie könnten dem Abkommen nicht beitreten, bis allen Vertragsstaaten das Recht zugesprochen wäre, mit Nichtvertragsstaaten bilaterale Abkommen zu schließen und bis das Stimmrecht in der Cina für alle Staaten gleich wäre [80]). Bei diesen Forderungen der Neutralen handelte es sich um die gleichen, die schon die Schweiz gestellt hatte, deren Einfluß auf die Kopenhagener Konferenz nicht zu verkennen war. Aber auch Kanada und die Vereinigten Staaten machten ihren Beitritt von gewissen Vorbehalten abhängig [81]).

Die Cina, die inzwischen ihre Tätigkeit aufgenommen hatte, erkannte den Wert und die Berechtigung der Kritik, die sich gegen den Art. 5 richtete, an und es wurde ein Aenderungsprotokoll ausgearbeitet [82]), um es den Vertragsstaaten zu übergeben. Aber die Forderung nach Stimmgleichheit in der Kommission wurde noch nicht zur Zufriedenheit der Neutralen gelöst. Die weiteren Bemühungen der Cina führten dann endlich im Juni 1923 zu einem neuen Abänderungsprotokoll, das nunmehr den Forderungen der Kopenhagener Konferenz entsprach. Die beiden Aenderungen sind erst 1926 ratifiziert worden. Auf einer späteren Konferenz in Kopenhagen, bei der allerdings nicht alle Neutralen vertreten waren, wurde die Neufassung

---

[79]) Art. 313 VV.: „Die den alliierten und assoziierten Mächten angehörenden Luftfahrzeuge haben innerhalb des deutschen Gebietes und der deutschen Hoheitsgewässer volle Flug- und Landungsfreiheit und genießen dieselben Vergünstigungen wie deutsche Luftfahrzeuge, besonders in Notfällen zu Land oder See."

[80]) Vgl. Roper, a. a. O., S. 87 ff.

[81]) Vgl. Roper, a. a. O., S. 305.

[82]) Protokoll vom 27. Oktober 1922.

der fraglichen Artikel erörtert und gutgeheißen; nunmehr trat Schweden, Dänemark und die Niederlande dem PLA bei.

Die Abänderung dieser beiden, den Grundsätzen einer völkerrechtlichen Regelung am stärksten widersprechenden Artikel gab nun auch den meisten anderen Staaten die Möglichkeit, das PLA zu ratifizieren oder ihm beizutreten. Auf den Konferenzen der Cina im Jahre 1929 [83]) wurden noch andere Artikel einer genauen Revision unterzogen [84]), sodaß das PLA heute, wenn man es auch noch nicht als eine in allen Punkten ideale Lösung ansehen mag, doch im großen und ganzen als vorbildliches völkerrechtliches Gesetz zur Regelung des internationalen Luftverkehrs bezeichnet werden muß. Nachdem 1934 die Schweiz und 1935 Spanien und Argentinien noch dazu kamen, gehören heute 30 Staaten [85]) dem PLA und somit der Cina an. Es wäre aber sehr wünschenswert, wenn sich diese Zahl noch vergrößern würde, wenn vor allem die Mittelmächte, die ja in ihren staatlichen Gesetzen und zwischenstaatlichen Verträgen die Grundsätze, Bestimmungen und verkehrstechnischen Regelungen des PLA vollauf übernommen haben, dem Abkommen beitreten und so die internationale Rechtsregelung des Luftverkehrs fördern würden.

Die Cina selbst hat sich zu einer wirklich internationalen Institution entwickelt, die durch ihre fruchtbare Arbeit, vor allem durch den Aufbau aller im Abkommen vorgesehenen Verwaltungs- und Organisationsbestimmungen, sowie der verkehrstechnischen Regelungen, die für alle Mitgliederstaaten ohne weiteres bindend sind, den Charakter eines internationalen Gesetzgebungsorgans erhalten hat, mit Machtbefugnissen, wie sie kaum einer anderen internationalen Institution zustehen. Auch kennt sie nicht mehr die durch den Krieg aufgekommenen Unterschiede zwischen Siegerstaaten und Besiegten; sie steht über den politischen Interessen der einzelnen Länder und vertritt als höchsten Grundsatz die Gleichberechtigung aller Vertragsstaaten.

b) Das Ibero-Amerikanische Abkommen.

1926 wurde von der spanischen Regierung eine Luftfahrtkonferenz nach Madrid berufen, zu der, außer Portugal, die ganzen lateinamerikanischen Staaten geladen waren. Diese Konferenz stand stark unter dem Einfluß der damals in Spanien herrschenden Geistesrichtung, die Spanien als das Mutterland der südamerikanischen Staaten

[83]) Am 15. und 11. Dezember.

[84]) Das sind Art. 3, 5, 7, 15, 34, 37, 40, 41 und 42 (in Kraft getreten am 17. März 1933).

[85]) Argentinien, Australien, Belgien, Bulgarien, Canada, Chile, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Indien, Irak, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Siam, Spanien, Südafrikanische Union, Tschechoslovakei, Uruguay, Jugoslavien.

betrachtete und die rassische und sprachliche Verbundenheit auch stärker auf das politische Leben übertragen wissen wollte. Der Kongreß, der vom 25. bis 30. Oktober tagte, beschloß seine Arbeiten mit einem ibero-amerikanischen Luftverkehrsabkommen (Convenio Ibero-Americano de Navegación Aérea) kurz Ciana genannt, das von 20 Staaten unterzeichnet [86]), bis heute aber erst von Argentinien, Costarica, der Dominicanischen Republik, Mexiko, Paraguay, Salvador und Spanien ratifiziert worden ist [87]). Das Abkommen stellt im Grunde eine wörtliche Uebersetzung des PLA dar, so wurden vor allem die Grundsätze desselben vollauf übernommen; nur diejenigen Artikel, die heute im PLA schon lange geändert sind, damals aber wegen ihrer Einseitigkeit vielen Ländern den Beitritt unmöglich machten, wurden geändert und in einer liberalen Form mehr dem einzelstaatlichen Interesse angepaßt. Auch der Anhang des PLA wurde außer den Anhängen F bis H übernommen.

Konnte man damals die Ciana als einen Fortschritt gegenüber der Cina bezeichnen, so hat sie heute infolge der verschiedenen Aenderungen des PLA jede Bedeutung verloren; sie ist nur noch von „wissenschaftlichem und historischem Interesse" wie Edward P. Warner sagt [88]), letzteres vor allem deswegen, da seit Anfang 1935 Spanien, die Urheberin der Ciana, wie auch Argentinien zum PLA beigetreten und Mitgliederstaaten der Cina geworden sind und andererseits die meisten südamerikanischen Staaten in einer panamerikanischen Luftfahrtkommission zusammengefaßt wurden. Es erübrigt sich deshalb, auf Einzelheiten des Madrider Abkommens einzugehen.

c) Das Panamerikanische Abkommen.

Auf der 5. Tagung der panamerikanischen Union 1923 in Santiago wurde beschlossen, ein interamerikanisches Luftrecht zu schaffen und eine Kommission mit der Ausarbeitung dieser Pläne zu beauftragen. Der Entwurf dieser Kommission wurde auf der nächsten Tagung der Union im Februar 1928 in Havanna zur Diskussion vorgelegt und nach manchen Aenderungen von 21 Staaten [89]) als panamerikanische Konvention über die Handelsluftfahrt unterzeichnet [90]). Bis heute

[86]) Argentinien, Bolivien, Columbien, Costarica, Cuba, Chile, Dominicanische Republik, Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Portugal, Salvador, Spanien, Uruguay und Venezuela.

[87]) Text der Ciana: amtlich: Gaceta de Madrid vom 23. 4. 1927 und 2. 8. 1929, Uebersetzung französisch: RILA Bd. 11, 1927, S. 97. Deutsch: NfL. 1928, Bd. 9, S. 482 ff.

[88]) Vgl. E. P. Warner, RAI 1932, Nr. 6, S. 490.

[89]) Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Columbien, Costarica, Cuba, Dominicanische Republik, Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Venezuela und die Vereinigten Staaten.

[90]) Convención sobre aviación comercial, abgedruckt Rev. Der. Int. 1928, Nr. 25, Bd. 13. Uebersetzung englisch: Am. J. Int. Law. suppl. vol. 22, 1928, S. 124 ff.; französisch: RILA Bd. 13, 1929, S. 255.

haben 11 Staaten ihre Ratifikationsurkunde bei der Regierung von Cuba hinterlegt[91]). Auch für dieses Abkommen wurde das PLA als Grundlage genommen und vom Prinzip der staatlichen Souveränität am Luftraum ausgegangen; daneben nahm man aber manche nicht unbeachtliche Aenderung vor. Neben einer rein äußerlichen Aenderung der Reihenfolge in den Bestimmungen, trifft das Havanna-Abkommen ausdrücklich nur eine Regelung für private Luftfahrzeuge, deren Registrierung entsprechend den Gesetzen eines jeden Vertragsstaates vorzunehmen ist. Das Abkommen enthält ferner Zollbestimmungen im Text (nicht wie beim PLA in einem Anhang) und unterwirft die Luftfahrzeuge, ihre Besatzung, Fahrgäste und Ladung den Einreise-, Polizei- und gesundheitspolizeilichen Bestimmungen des überflogenen Vertragsstaates. Meinungsverschiedenheiten zwischen zwei Staaten sollen durch ein Schiedsgericht geschlichtet werden und nicht durch den ständigen internationalen Gerichtshof, wie es beim PLA der Fall ist. Das Abkommen hat keinen Anhang, auch ist keine Kommission vorgesehen wie die Cina, sondern deren Aufgaben sind der panamerikanischen Union übertragen[92]).

Es mutet etwas merkwürdig an, daß es zum Abschluß dieses Abkommens kam, nachdem es sich um die gleichen Staaten handelte, außer den Vereinigten Staaten von Amerika und Haiti, die ein halbes Jahr vorher die Ciana beschlossen hatten. Aber die amerikanischen Staaten hatten in diesen Jahren wenig Interesse an einer internationalen Regelung, die von Europa ausging, da ein transozeanischer Luftverkehr technisch noch nicht möglich war, außerdem verfehlte die Monroe-Doctrin ihre Wirkung dann nie, wenn es sich um die Frage drehte: international oder interamerikanisch. Im ganzen gesehen zeigt die panamerikanische Konvention große Aehnlichkeit mit den beiden anderen Abkommen, der Hauptunterschied liegt nur in den Gesichtspunkten und dem Geist, aus dem heraus sie ausgearbeitet wurde. Wichtig ist, daß alle drei Abkommen von der staatlichen Souveränität am Luftraum ausgehen, was man damit als völkerrechtliches Prinzip anerkennen muß.

Es gibt heute also drei große Staatengruppen, die Staaten der Cina, der Ciana und des panamerikanischen Abkommens[93]), die alle drei für sich eine internationale Regelung des Luftverkehrs vorgenommen haben. Das bedeutet mit anderen Worten die Möglichkeit, daß das öffentliche Luftrecht innerhalb dieser Gruppen zu einer verschiedenen Entwicklung führen kann, ganz abgesehen davon, daß die Staaten, die noch keiner dieser Konventionen angehören, in Europa

[91]) Chile, Costarica, Cuba, Dominicanische Republik, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Panama, Vereinigte Staaten.

[92]) Vgl. auch Wegerdt, ZLR. 1928, Bd. 2, Heft 1, S. 34 ff.

[93]) Zu erwähnen wäre noch der Entwurf einer Konvention zwischen Schweden, Dänemark, Finnland und Norwegen, der aber nicht zur Signatur kam, da die Staaten vorzogen, in bilateralen Verträgen eine Regelung des zwischenstaatlichen Luftverkehrs vorzunehmen. Vgl. RLIA 1924, Bd. 8, S. 408.

vor allem Deutschland, Oesterreich, Ungarn, die nordischen Randstaaten, dann die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, die Türkei u. a. das Luftrecht in Bahnen lenken könnten, die einer Vereinheitlichung noch größere Schwierigkeiten in den Weg legen würden. Diese Gefahr ist heute allerdings nicht mehr akut. Einmal hat die Ciana sehr an Bedeutung verloren zu Gunsten des PLA, zum anderen aber ist durch die sehr erfolgreiche Arbeit der Cina das PLA so umgestaltet worden, daß es tatsächlich eine internationale Regelung darstellt. Auch ist man sich in allen Ländern darüber klar, daß nur ein weltgleiches öffentliches Luftrecht eine weitere Steigerung der Leistungen und somit auch der Sicherheit des Luftverkehrs hervorrufen kann. Ob es gut wäre, wie von verschiedenen Seiten angeregt wird, zur Verwirklichung dieses Projektes ein neues Abkommen zu schaffen oder eine neue Institution zu gründen, dürfte sehr in Frage gestellt sein. M. E. fällt diese Aufgabe der Cina zu; sie soll die Vorteile des panamerikanischen Abkommens, der einzelnen zwischenstaatlichen Verträge und der staatlichen Gesetze im PLA vereinigen und daraus ein weltgleiches Luftrecht schaffen, das den staatlichen und gesetzgeberischen Eigenheiten eines jeden Staates großzügigen Spielraum läßt und nur das festlegt, was für die Sicherheit und die reibungslose Abwicklung eines internationalen Verkehrs notwendig ist. Daß die Cina bemüht ist, dem fortschreitenden Anwachsen des Luftverkehrs und seiner Regelung auf internationaler Basis gerecht zu werden, lassen schon die bisher erzielten Erfolge erkennen.

Noch zu erwähnen wäre der juristisch interessante Fall, daß manche Staaten zwei Abkommen ratifiziert haben, also zu gleicher Zeit zwei der vorher genannten Staatengruppen angehören. So Argentinien und Spanien der Cina und Ciana, Chile der Cina und der panamerikanischen Konvention und schließlich Costarica, die Dominicanische Republik und Mexiko der Ciana und zugleich der panamerikanischen Konvention. Dieser Zustand kann zu den größten Komplikationen führen. Bei den Staaten, die der Cina und Ciana zugleich angehören, dürfte die Gleichartigkeit der beiden Abkommen größere Differenzen verhindern. Aber auch da läßt sich folgender praktischer Fall denken: Die Lufttüchtigkeitsausweise werden im Anhang B der beiden Abkommen erwähnt. Die Cina hat diese Artikel weiter ausgebaut und gewisse Mindestanforderungen gestellt, die die Ciana nicht kennt. Welche Vorschriften gelten nun bei dem Flug eines spanischen Flugzeugs nach Argentinien? Beide Abkommen sind für diese Staaten rechtskräftig, sodaß jeder der beiden Staaten sich auf die festgelegten Punkte berufen kann. Wenn dieser Fall zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Staaten führt, so kann sich der eine Staat auf Art. 37 PLA stützen, der den internationalen Gerichtshof für die Entscheidung von Streitfällen vorsieht, während der andere Staat nur die Schlichtung durch ein Schiedsgericht anerkennt, wie es Art. 37 des Madrider Abkommens vorsieht. Zu noch größeren Kollisionen kann es aber bei den Staaten kommen, die zugleich Vertrags-

staaten der Ciana und des panamerikanischen Abkommens sind, da diese beiden in verschiedenen Punkten stark voneinander abweichen. So bezieht sich das Verbot des Ueberfliegens von Sperrgebieten für die einheimischen Luftfahrzeuge nach dem Havanna-Abkommen nur auf Flugzeuge, die im internationalen gewerbsmäßigen Luftverkehr verwendet werden, während die Ciana dieses Verbot für alle Privatluftfahrzeuge ausspricht. Außerdem behält sich nach dem panamerikanischen Abkommen jeder Vertragsstaat das Recht vor, Luftfahrzeuge der anderen Vertragsstaaten daraufhin zu prüfen, ob sie den Verordnungen zum Schutze der öffentlichen Sicherheit genügen; die gegenseitige Anerkennung, die das Madrider Abkommen für alle Ausweise kennt, findet sich im Havanna-Abkommen nur für Befähigungsausweise der Besatzung. Weiter sollen sich nach Art. 32 des Havanna-Abkommens die Staaten verpflichten, ihre staatlichen Gesetze und Verordnungen über die Luftfahrt möglichst übereinstimmend zu gestalten, also nach den Grundsätzen des Abkommens, was den Prinzipien der Ciana widersprechen würde. Endlich sind noch die Zollbestimmungen zu erwähnen, die in der panamerikanischen Konvention zum Teil im Text verarbeitet sind, während die Ciana die staatlichen Gesetze für maßgebend hält. So ließen sich eine Reihe von Verschiedenheiten feststellen, die bei einem Luftverkehr, z. B. zwischen Mexiko und Costarica, zu den größten Komplikationen führen könnten.

Völkerrechtlich hat dieser Fall der Zugehörigkeit zu mehreren Abkommen über die gleiche Materie noch keinerlei Regelung erfahren, auch die internationalen Konventionen erwähnen ihn nicht, obwohl er gerade bei dem Heranwachsen des transozeanischen Luftverkehrs und vor allem durch die immer größer werdende Bedeutung der Cina, der sicher noch mehrere der panamerikanischen Vertragsstaaten beitreten werden, eine Quelle der verschiedenartigsten Kollisionen darstellt. Da der Beitritt oder Rücktritt von einer internationalen Abmachung ganz im Ermessen des einzelnen Staates steht, dürfte es zweckmäßig erscheinen, wenn wenigstens die Cina den Art. 41 des PLA, nach dem der Beitritt zu diesem Abkommen „jedem Staat offen steht", mit einer Klausel versehen würde, die die Kündigung einer evt. Zugehörigkeit zu einem anderen internationalen Gruppenabkommen als Voraussetzung zum Beitritt zur Cina verlangt.

2. Zweiseitige Vereinbarungen.

Der internationale Luftverkehr findet neben den im vorherigen Kapitel behandelten Gruppenvereinbarungen auch in bilateralen Staatsverträgen eine entsprechende Regelung. Gleich nach Beendigung des Krieges begannen die neutralen und besiegten Staaten, denen es nicht möglich war, dem PLA beizutreten, den zwischenstaatlichen Verkehr auf diese Art zu regeln. Aber auch die Signatarstaaten des

PLA konnten nicht die drei Jahre bis zu seiner Ratifikation warten, sondern sahen sich gezwungen, wenigstens mit den Nachbarländern provisorische Abkommen zu schließen [94]), die allerdings beim Inkrafttreten des PLA hinfällig wurden. Bis zur Aenderung des Art. 5 konnten die Vertragsstaaten keinen Luftverkehr mit Nichtvertragsstaaten unterhalten. Erst nach der Ratifikation des neuformulierten Art. 5, Ende 1923, war es möglich, ein internationales Luftverkehrsnetz zu schaffen, da jeder daran interessierte Staat entweder als Mitglied der Cina oder durch einen zweiseitigen Vertrag eine Regelung mit jedem beliebigen anderen Staat finden konnte. Jeder zwischenstaatliche Vertrag trat allerdings außer Kraft, wenn die beteiligten Staaten Mitglieder der Cina wurden. Deutschland hat mit folgenden Staaten zwischenstaatliche Verträge geschlossen [95]):

Schweiz	ratifiziert:	28. 12. 1920
Dänemark	„	14. 6. 1923
Oesterreich	„	25. 9. 1925
Schweden	„	23. 10. 1925
Frankreich	„	28. 1. 1927
Belgien	„	28. 10. 1927
Großbritannien	„	1. 12. 1927
Italien	„	13. 3. 1928
Spanien	„	31. 5. 1928
Tschechoslovakei	„	27. 3. 1929
Niederlande	„	4. 7. 1929
Norwegen	„	10. 7. 1929
Vereinigte [96]) Staaten	„	1. 6. 1932
Polen	„	31. 1. 1934
Ungarn	„	1. 6. 1934

Der Inhalt der zweiseitigen Abkommen richtet sich in den meisten Punkten nach dem PLA, auffallend ist nur, daß fast bei allen über die Souveränität am Luftraum geschwiegen wird, es heißt nur: „Jeder Vertragsstaat gewährt in Friedenszeiten ... das Recht zum unschädlichen Luftverkehr über seinem Gebiet." Außerdem wird nur eine Regelung für die zivile Luftfahrt getroffen; Staatsluftfahrzeuge bedürfen für den Einflug einer besonderen Genehmigung. Weiter handeln die Abkommen von den Luftsperrgebieten, den Hoheits- und Eintragungszeichen der Flugzeuge, von den Lufttüchtigkeits-Befähigungs- und Zulassungsscheinen, die gegenseitig anerkannt werden, endlich

[94]) Vgl. als Beispiel: Arrangement provisoire entre la Grande-Bretagne et la Suède du 16 Février 1921; Accord provisoire franco-anglais du 20 octobre 1920; Convention provisoire entre la Grande-Bretagne et la Suisse du 6 Novembre 1919; Convention franco-suisse du 9 Décembre 1919 etc.

[95]) Der Text dieser Abkommen findet sich bei Busse, a. a. O., S. 244 ff. oder B. O. Heft 12—22 oder im RGBl. der entsprechenden Jahrgänge.

[96]) Hier handelt es sich um einen Notenaustausch vom 1. Juni 1932. Vgl. Martens Rec. 3. Ser. Bd. XXVI 1932, S. 364.

finden Zollvorschriften, die drahtlose Telegrafie, Landung usw. Erwähnung. Im ganzen gesehen sind die zwischenstaatlichen Abkommen lange nicht so ausführlich wie das PLA, sie verweisen eine Reihe von Fragen auf die staatliche Gesetzgebung der Länder.

3. Wissenschaftliche Arbeiten.

Einen wesentlichen Anteil an der Entwicklung und Ausgestaltung des staatlichen und vor allem des internationalen Luftrechts ist der unermüdlichen Arbeit wissenschaftlicher Institute und den wertvollen Einzelausführungen der Rechtsgelehrten verschiedener Länder zuzuschreiben. Letzere haben es verstanden, durch wissenschaftliche Erörterung von Einzelfragen und durch objektive Kritik und neue Vorschläge immer wieder den internationalen völkerrechtlichen Gedanken in den Vordergrund zu bringen und einen Ausgleich zwischen den theoretischen und praktischen Erfordernissen eines internationalen Luftverkehrs zu schaffen.

a) Organisationen.

1. *Institut de droit international und International law association.*

Wie schon in einem früheren Kapitel erwähnt, haben sich sowohl das Institut de droit international, wie auch die International law association bereits Jahre vor dem Krieg mit Luftrechtsfragen befaßt. Das erstere schloß sich damals den Ausführungen Fauchille's über die Freiheit des Luftraumes an, während die letztere die englische Theorie der Luftsouveränität mit dem Recht zum unschädlichen Ueberflug anerkannte. Der Weltkrieg unterbrach die Arbeiten dieser beiden Institute. Die erste Tagung der International law association nach Kriegsende fand 1920 in Portsmouth [97]) statt. Zur Diskussion stand u. a. das PLA, das einer unbarmherzigen Kritik unterzogen, zugleich aber doch als Basis eines weltgleichen Luftrechtes empfohlen wurde, falls die vom Krieg beeinflußten Artikel geändert würden, so daß allen Staaten der Beitritt ermöglicht wäre. Auf der nächsten Tagung 1921 im Haag [98]) wurde der Beschluß gefaßt, allen Signatarstaaten des PLA die Ratifikation zu empfehlen und die staatliche Gesetzgebung dem PLA anzugleichen. Die 31. Tagung der International law association fand 1922 in Buenos Aires statt; auf ihr wurden Fragen des Luftkriegsrechts und der zivil- und strafrechtlichen Stellungen der an Bord eines Luftfahrzeugs befindlichen Personen besprochen. Auch auf den weiteren Tagungen 1924 in Stockholm, 1926 in Wien, 1928

[97]) Vgl. International law association, Report of the 29th Conference, Portsmouth 1920, S. 377 ff.

[98]) Vgl. Report of the 30th Conference, Haag 1921, S. 330 ff.

in Warschau, 1930 in Newyork und 1932 in Oxford[99]) wurden von der Unterkommission für Luftrecht meist nur rein privatrechtliche Vorschläge zur Diskussion gestellt, die dann der Cina zur Verfügung gestellt wurden.

Auch auf den Tagungen des Institut de droit international kamen luftrechtliche Fragen zur Erörterung. Auf der Lausanner Tagung des Institut, 1927, schlug Professor Fernand de Visscher eine Resolution vor, die, wie die Fauchille's auf der Tagung in Madrid 1911, nur mit anderen Worten, eine Erklärung für die Freiheit des Luftraums enthielt. Nach heftigen Debatten bekannte man sich aber doch zum PLA und somit zum Grundsatz der Souveränität[100]).

2. Comité Juridique International de l'Aviation.

Ueber die Entstehung und anfänglichen Arbeiten des Comité juridique international de l'aviation haben wir schon weiter oben berichtet. Der erste Kongreß nach dem Krieg fand 1921 in Monaco statt. Auf das PLA wurde hier nur kurz eingegangen. Es wurden die großen Vorteile einer internationalen Regelung wie auch die Leistung selbst anerkannt, aber einige Artikel einer strengen Kritik unterzogen[101]). Die größte Aufmerksamkeit wurde wiederum der schon 1910 begonnenen Ausarbeitung des „Code de l'Air" gewidmet; auf Veranlassung Pittard's wurden verschiedene Aenderungen vorgenommen, vor allem was Landung, Wasserung, Abwurf und Ballast betraf. Daneben wurden noch einige privatrechtliche Vorschläge gemacht, die aber erst auf dem nächsten Kongreß in Prag 1922 zur Diskussion standen. Auf dieser und den folgenden Tagungen, 1924 in Rom, 1925 in Lyon, 1928 in Madrid und 1930 in Budapest fand der Code de l'Air manche Aenderung durch eingehende Aussprache über die verschiedenen zu regelnden Gebiete. Das waren vor allem die Staatsangehörigkeit, die Rechtsstellung der Luftfahrzeuge im Ausland, Zollfragen und verschiedene privatrechtliche Fragen, wie Haftung, Versicherung, Zurückbehaltungsrecht usw.

Der Code de l'Air besteht heute aus 87 Artikeln, wovon allerdings 21 rein prinzipielle Fragen regeln. Er stellt einen Führer dar für staatliche und internationale Gesetzgebung und enthält öffentliche und privatrechtliche Regelungen. Er ist folgendermaßen eingeteilt:

1. Buch: Droit public aérien,
2. Buch: Droit privé aérien,
3. Buch: Droit administratif aérien,
4. Buch: Droit fiscal aérien.

---

[99]) Siehe International law association 32nd to 37th Report.

[100]) Ueber die einzelnen Tagungsberichte vgl. Annuaire de l'Institut de droit international, Pedone, Paris.

[101]) Vgl. Quatrième Congrès International de Législation Aérien, tenu à Monaco du 19 au 22 Décembre 1921, S. 25 ff., wie auch die übrigen Sitzungsberichte.

Das Comité juridique international de l'aviation hat sehr wertvolle Arbeit geleistet und wurde von den verschiedenen Organisationen für Luftfahrt zur Mitarbeit herangezogen, so vor allem vom Comité International Technique, d'Experts Juridiques Aériens (kurz Citeja genannt), einer Organisation, die sich mit den privatrechtlichen Fragen der Luftfahrt befaßt.

3. *Internationale Kongresse.*

Ein Zeichen des immer allgemeiner werdenden Interesses am Luftverkehr, seiner Ausgestaltung und internationalen Regelung sind die Kongresse, die von Zeit zu Zeit die Regierungen verschiedener Länder einberufen, um Gelegenheit zu einer öffentlichen Aussprache über alle Gebiete der Luftfahrt zu geben. Auf diesen Kongressen haben sich Abteilungen für Technik, für Verkehrs- und Rechtsfragen, für Sport usw. gebildet, bei denen die Teilnehmer, ganz gleich ob es sich um Regierungsvertreter, Konstrukteure, Piloten oder Vertreter der Verkehrsunternehmungen handelt, ihre Meinungen zum Ausdruck bringen können. Obwohl diese Kongresse unter dem Protektorat der einzelnen Regierungen stehen, darf man sie nicht mit der Art von Kongressen vergleichen, auf die Vertreter der einzelnen Staaten kommen um zu verhandeln und Entwürfe nach Hause zu bringen. Ihr Zweck ist es vielmehr, nur eine allgemeine Aussprache herbeizuführen, um die gegenseitigen Ansichten kennen zu lernen zum Nutzen von Wissenschaft und Technik und aller an der Luftfahrt interessierten Kreise.

Der erste derartige Kongreß fand im November 1921 in Paris statt, auf Veranlassung von Pièrre-Etienne Flandin [102]). Hier wurden Vorträge über den Luftverkehr und seine Regelung, über das Eigentum am Luftraum, dann über das PLA, über Versicherungsfragen u. a. mehr gehalten. Der zweite Kongreß war im Juni 1923 in London; dort wurden hauptsächlich privat-rechtliche Fragen besprochen. Weitere Kongresse waren 1925 in Brüssel, 1927 in Rom und 1930 im Haag. Auf diesen wurden juristische Kommissionen gebildet, die eingehende Besprechungen über alle schwebenden Fragen hielten. Man hat diesen Kongressen vielfach vorgeworfen, sie würden zu einer Ueberorganisation auf dem Gebiet der internationalen Luftfahrt führen, da es schon genügend offizielle und private Stellen gebe, die sich diesem Arbeitsgebiet widmen und daß daher eher eine Rationalisierung erforderlich wäre. Dem ist entgegenzuhalten, daß gerade diese Art von Kongressen immer neue Anregungen brachten, vor allem da jedem die Möglichkeit gegeben war, seine Meinung zu vertreten und der Theoretiker in engste Fühlungnahme mit dem Praktiker treten konnte, was sonst fast auf keinem Kongreß der Fall war.

[102]) Vgl. Henry-Couannier, Eléments, S. 78.

4. *Organisation des Communications et du Transit de la Société des Nations*[103]).

Die Arbeitsgemeinschaft des Völkerbundes: Organisation des Communications et du Transit, war 1920 auf der ersten Tagung des Völkerbundes ins Leben gerufen worden. Ihre Aufgabe war es, nach Art. 1 der Statuten: „de faciliter la coopération internationale dans le domaine des communications et du transit." So hatte sie sich auch mit der Luftfahrt als Verkehrsproblem zu befassen und war von Anfang an darauf bedacht, eine Vereinheitlichung des internationalen öffentlichen Luftrechts zu befürworten. Zum Studium dieser Aufgabe wurde das Comité de coopération entre aéronautiques civiles errichtet, das 1930 erstmalig zusammentrat[104]). Vor allem zu erwähnen sind seine Abhandlungen und Statistiken über die Wirtschaftlichkeit des Luftverkehrs und seine Bemühungen eine Zusammenarbeit von Eisenbahn und Flugzeug für internationale Gütertransporte zu erreichen. Die Arbeiten fanden allgemeine Billigung, sind aber bis jetzt noch nicht abgeschlossen. Auch die Abrüstungskonferenz hat sich verschiedentlich mit Fragen der zivilen Luftfahrt befaßt[105]), vor allem wie weit der Gebrauch von Verkehrsluftfahrzeugen als Kriegsmittel möglich ist und ob eine Einschränkung vorzuschlagen sei. Doch führten diese Erörterungen zu keinem positiven Ergebnis.

5. *International-Privatrechtliche Organisationen.*

Außer den genannten Organisationen, die sich mit dem Völkerrecht der Luftfahrt und ihrer weltgleichen Regelung befassen, gibt es noch eine Reihe anderer internationaler Vereinigungen, die sich teils mit den privat-rechtlichen Fragen des Luftverkehrs befassen, teils nur Organisationen für Verkehr oder Sport darstellen und andere, deren Arbeitsgebiet nur in entfernterer Beziehung zur Luftfahrt steht. Alle aber helfen sie, sei es allein durch ihre Organisation und durch die Bearbeitung von Einzelgebieten, sei es praktisch oder wissenschaftlich, einen internationalen Luftverkehr zu ermöglichen und den großen Aufbau einer völkerrechtlichen Regelung zu erleichtern. So scheint es der Vollständigkeit halber angebracht, auch einen kurzen Blick auf einige dieser Organisationen zu werfen, obgleich unsere Arbeit das internationale Luftrecht nur vom völkerrechtlichen Standpunkt aus betrachten will.

---

[103]) Vgl. dazu auch 3. Kap. der Arbeit, S. 66.

[104]) Vgl. Berichte der Organisation des Communications et du Transit des Völkerbundes, 1932, VIII, 1; VIII, 3.
Communiqué au conseil et aux membres de la Société des Nations.

[105]) Siehe Berichte der Commission aérienne de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Arméments S. P. S. N. IX desarmément, 1932 IX 31, 43, 48.

Die internationalen Konferenzen des Luftprivatrechts[106]). Hierunter fallen diplomatische Konferenzen, die sich mit den Fragen des internationalen Luftprivatrechts befassen, Entwürfe beraten und zur Zeichnung bringen. Auf der Konferenz im November 1925 in Paris wurde beschlossen, ein ständiges Komitee zu bilden, das einen Entwurf für ein internationales Luftprivatrecht ausarbeiten sollte. Dieses Comité international technique d'experts juridiques aériens (Citeja) begann seine Arbeit auf der Tagung im Mai 1926 und arbeitete Konventionsentwürfe aus über die Haftung aus dem Luftbeförderungsvertrag, über die Haftung gegenüber Dritten auf der Erde, über Eigentum und Miteigentum an Luftfahrzeugen, über Luftfahrzeugregister, Luftfahrzeughypotheken, Luftfrachtbrief u. a. m. Diese Arbeiten führten 1929 zur Zeichnung der „Warschauer Konvention über den Luftbeförderungsvertrag“ [107]).

Die internationale Handelskammer[108]). Sie wurde 1919 gegründet und vertritt fast alle großen Wirtschaftsunternehmungen der Welt. Ihr Zweck ist es, den internationalen Handel zu erleichtern und alle Hindernisse zu beseitigen, die diesen unterbinden könnten. Sie konnte sich selbstverständlich dem Lufttransport, dessen wirtschaftliche Bedeutung immer größer wurde, nicht verschließen und gründete in ihrem Rahmen ein Comité technique des transports par Air, das in engster Verbindung mit der Cina, Citeja u. a. Luftfahrtorganisationen arbeitet. Dieses Komitee widmete sich vor allem der Weiterbildung des Luftpostrechts und arbeitete drei Resolutionen aus über Haftung der Verkehrsgesellschaft, über Versicherung des dort angestellten Personals und über einen internationalen Luftfrachtbrief [109]).

Die International Air Traffic Association (kurz IATA genannt) [110]). Sie wurde 1919 im Haag gegründet und stellt eine Vereinigung der europäischen Luftverkehrsunternehmen dar. Zweck der IATA ist nach Art. 1 b ihrer Statuten: „de réaliser l'unité dans l'exploitation des lignes aériennes s'étendant au-dessus du territoire de deux ou plusieurs Etats, conformément aux prescriptions de la convention portant règlementation de la navigation aérienne internationale et aux accords particuliers existants entre les Etats intéressés.“ Die IATA setzt sich vor allem für einheitliche Luftbeförderungsbedingungen sowie Angleichung der Flugpläne und Erleichterung der Zollvorschriften ein.

---

[106]) Vgl. Henry-Couannier, Eléments, S. 61 ff. und Wegerdt in AfL. 1933, Bd. 3, S. 6.

[107]) Vgl. darüber Goedhuis: La convention de Varsovie und Döring AfL. 1935, Bd. 5, S. 1.

[108]) Vgl. Wegerdt, AfL. 1933, Bd. 3, S. 10.

[109]) Vgl. AfL. 1931, Bd. 1, S. 240 ff., Beschlüsse der internationalen Handelskammer.

[110]) Vgl. Henry-Couannier, Eléments S. 94.

Die Fédération Aéronautique Internationale (FAI)[111]). Die FAI ist die internationale Zusammenfassung der nationalen Aeroclubs, um eine internationale Regelung des Luftsports zu gewährleisten und die private Luftfahrt zu fördern. Die FAI stellt die oberste internationale Sportbehörde für Luftsport dar. Letztes Jahr wurde von ihr auch eine „Commission de Droit" gebildet, die sich den juristischen Problemen der internationalen Privatluftfahrt widmen soll.

Außer den genannten Organisationen wären noch einige zu erwähnen, deren Arbeitsgebiet auf das des Luftrechts oder der Luftfahrtorganisationen übergreift. Das sind einmal die internationalen Funkkonferenzen, die den Weltfunkvertrag[112]) geschaffen haben und sich auch mit der Regelung des Flugfunkverkehrs befassen[113]), dann die internationalen Postkonferenzen, die die Verwendung von Postflugzeugen und die Beförderungen von Brief- und Paketsendungen regeln[114]). Dann die internationale meteorologische Organisation, die sich der Erforschung der oberen Atmosphäre und der Luftströmungen widmet, was für die Luftfahrt von besonderer Bedeutung ist. Weiter das internationale Büro für öffentliche Gesundheitspflege. Von ihm wurde ein internationales Sanitätsabkommen für die Luftfahrt ausgearbeitet das eine Art Quarantäne für Luftfahrzeuge vorsieht, die aus einem verseuchten Gebiet kommen oder an Bord derer Fälle von ansteckender Krankheit auftreten. Dieses Abkommen wurde am 12. April 1933 unterzeichnet[115]). Unter Umständen soll diese Quarantäne aber auch für alle Luftfahrzeuge, die im Verkehr zwischen zwei Erdteilen stehen, gelten. So wurde z. B. in dem luftrechtlichen Notenaustausch zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 1. Juni 1932 folgender Satz festgelegt: Art. 13 Abschnitt 3: „Die Luftfahrzeuge jedes Vertragsteils müssen beim Einflug in das Gebiet eines anderen Vertragsteils die dort geltenden Quarantänevorschriften erfüllen"[116]).

b) Einzelautoren.

Das Bild der Entwicklung der völkerrechtlichen Regelung des Luftverkehrs wäre nicht vollständig, wollte man nicht einen kurzen

---

[111]) Vgl. Wegerdt, AfL. 1933, Bd. 3, S. 8.

[112]) Vgl. RGBl. 1929, II, S. 266.

[113]) Eine Neuregelung ist 1932 auf der Madrider Funkkonferenz vorgenommen worden.

[113]) Auf dem Weltpostkongreß 1929 in London wurden in den Weltpostvertrag Bestimmungen für Luftpostsendungen aufgenommen.

[115]) Siehe RGBl. 1935, II, S. 815. Von Deutschland wurde das internationale Sanitätsabkommen am 13. Nov. 1935 ratifiziert.

[116]) Vgl. Martens Rec. 3. Ser. Bd. XXVI, 1932, S. 364.

Ueberblick geben über die einzelnen Rechtsgelehrten und Autoren, die sich dem Problem des Luftraums und der rechtlichen Ausgestaltung des Luftverkehrs gewidmet und sich damit durch fruchtbare Einzelarbeit oder durch Teilnahme an Kongressen und Organisationen um die Entwicklung des Luftrechts sehr verdient gemacht haben [117]).

In Deutschland sind es vor allem Döring, Oppikofer, Schleicher und Wegerdt; in Frankreich Henry-Couannier, Kroell, le Goff, Lapradelle, Roper und Ripert, in Italien Ambrosini, Cacopardo, Cogliolo, Giannini, in der Schweiz Heß und Pittard, in Amerika Colegrove, Garner, A. K. Kuhn und Warner [118]). Dies sind nur einige der bekanntesten Namen, die Zahl der Bearbeitungen über internationales Luftrecht ist sehr groß; vor allem wurden meist Einzelfragen herausgegriffen und einer genauen Untersuchung unterzogen. Neben Monographien erscheinen in den juristischen und luftrechtlichen Zeitschriften Aufsätze und Besprechungen, Statistiken, Vorschläge usw., die alle kleine Bausteine zu dem großen Bau eines weltgleichen Luftrechts darstellen.

Die erste Zeitschrift, die sich mit den völkerrechtlichen Problemen der Luftfahrt befaßte, war die 1894 gegründete „Revue Générale de Droit International Public", von Fauchille herausgegeben (seit 1927 von Sibert). Die älteste Luftrechtszeitschrift ist die „Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne", 1910 gegründet von Henry-Couannier, 1929 wurde der Name geändert in „Droit Aérien" und seit 1932 wird sie als „Revue Générale de Droit Aérien" von Lapradelle geleitet. Eine weitere französische Zeitschrift ist die „Revue Aéronautique Internationale", die vom Generalsekretär der Cina, Roper, herausgegeben wird und die letzten Berichte über die Arbeit der Cina enthält. In Deutschland ist, abgesehen von der „Zeitschrift für das gesamte Luftrecht" die 1929 ihr Erscheinen eingestellt hat, vor allem „das Archiv für Luftrecht" zu erwähnen, das von Oppikofer in Königsberg herausgegeben wird und die hervorragendsten Völkerrechtler zu seinen Mitarbeitern zählt. Von Bedeutung war in Italien die „Revista di Diritto Aeronautico", die von 1924 bis 1930 von Giannini herausgegeben wurde. Ferner das „Archivio Giurdico", eine rechtswissenschaftliche Zeitschrift, die in Pisa erscheint, dann noch zwei luftrechtliche Spezialzeitschriften: „Diritto aeronautico" und „Studi di diritto aeronautico". Zwei der bekanntesten amerikanischen Zeitschriften für Luftrechtsfragen sind das „Journal of Air Law" und die „Air Law Review".

Daneben gibt es noch eine Reihe anderer völkerrechtlicher Zeitschriften, die neben anderen Gebieten auch das Luftrecht behandeln; alle diese zu erwähnen, würde zu weit führen.

---

[117]) Es sollen hier nur einige der bekanntesten Namen erwähnt werden und keine vollständige Aufzählung gegeben werden.

[118]) Ueber die Bücher und Abhandlungen der vorher erwähnten Autoren siehe Literaturverzeichnis.

II. Kapitel.

Das geltende Luftrecht.

I. Teil.

Der Luftraum und die sich aus dem Souveränitätsprinzip ergebende Rechtslage für den internationalen Luftverkehr.

1. Die Rechtsnatur des Luftraums.

Die Grundfrage des Luftrechts, die für dessen ganze Entwicklung und Ausgestaltung als System maßgebend war, ist die Frage nach der Rechtsnatur des Luftraums. Ist die Amosphäre res omnium communis und als solche frei und gemeinsamer Besitz aller Völker und Länder, oder gehört sie zum Machtbereich der einzelnen Staaten und ist damit deren Souveränität unterworfen?

Die Beantwortung dieser Frage führte zu einer Polemik, wie kaum ein Problem des Luftrechts. In diesem Kampfe standen sich von vornherein zwei große Interessengruppen gegenüber, die, wie es ursprünglich schien, nie auf eine gemeinsame Basis zu bringen waren. Auf der einen Seite stand das Interesse an der heranwachsenden Luftfahrt, in der man ein neues Mittel für Handel und Verkehr und für die Erweiterung und Vertiefung der internationalen Beziehungen der Völker erkannte, auf der anderen Seite standen die Interessen der einzelnen Staaten, die eine neue Quelle von Gefahren in einer „freien" Luftfahrt sahen und nach Mitteln suchten, die einen Schutz für ihre Souveränität und ihre Rechte gewährleisten würden. So entstanden zu Beginn dieses Jahrhunderts die beiden großen Theorien der Luftfreiheit und der Lufthoheit, wie die Lehre der staatlichen Souveränität an dem darüber liegenden Luftraum kurz genannt wird. Aber auch die Vertreter dieser Theorien waren in der wissenschaftlichen Beweisführung für die Richtigkeit ihrer Stellungnahme in keiner Weise einig, sondern versuchten das gleiche Endziel durch die verschiedenartigsten Begründungen und Theorien zu erreichen; auf sie alle einzugehen, würde den Rahmen dieser Arbeit weit überschreiten. So sollen nur die wichtigsten und für das Verständnis nötigen Ansichten Erwähnung finden.

a) Die Luftfreiheitstheorie. Auf Anregung des Institut de droit international veröffentlichte der bekannte Völkerrechtler Paul Fauchille als erster seine Ansicht über die Rechtsnatur des Luft-

raums in der bekannten Schrift: „Le domaine aérien des Etats et le régime juridique des aérostats“ [119]). Er trat für die Freiheit des Luftraums ein, als begriffliche Notwendigkeit und war wohl mehr auf eine negative Beweisführung bedacht, die jegliche völkerrechtliche Regel für den Souveränitätsgedanken verwarf, da von einer positiven Besitznahme des Luftraums nicht die Rede sein könne. Weiter sei es auch unmöglich, im Luftraum Grenzen festzulegen, da jede Realisierbarkeit in der unendlichen Gleichheit der Atmosphäre fehle und somit die Hoheit des Staates nie verwirklicht werden könne. Für Fauchille ist eine reale Machtausübung Vorbedingung der Souveränität: „Etre souverain c'est commander en maître, c'est avoir une autorité absolue“ [120]). Da im Luftraum eine absolute Autorität nicht möglich ist, muß dieser frei sein. Die Argumente Fauchille's wurden von einer Reihe von Wissenschaftlern ohne Einschränkungen übernommen [121]), während andere zu dem naheliegenden Vergleich mit der Freiheit der Meere griffen und auf dem Wege der Analogie die Freiheit des Luftraums bewiesen [122]). Beide sind unendliche Räume mit ständig fluktuierendem Inhalt, die dem gemeinsamen Verkehr der Völker untereinander dienen sollen. Hilty hält diese Analogie für „unmittelbar verstandesmäßig“ [123]), scheint aber, wie auch die anderen, die diese Analogie zum Ausgangspunkt ihrer Betrachtungen gewählt haben, die Tatsache unterschätzt zu haben, daß das Meer zum Land in horizontaler Lage liegt und nur gerade das Küstengebiet eines Staates berührt, während der Luftraum sich vertikal über das ganze Staatsgebiet erstreckt, das Gefahrenmoment für einen Staat hier also erheblich größer ist. Eine völlige Luftfreiheit, wie sie vor allem Nys vertrat [124]), würde allen Luftfahrzeugen das Recht geben, sich unbehindert in dem Luftraum der anderen Staaten zu bewegen, was zwangsläufig eine übermäßige Gefährdung der Staatsinteressen mit sich bringen würde. Dies erkannten auch die meisten Vertreter der Luftfreiheitstheorie und schränkten die an sich unbeschränkte Luftfreiheit ein, soweit es das Interesse der Staaten erforderte [125]). Man versuchte den

---

[119]) Vgl. RGDIP. 1901, S. 414 ff.

[120]) Fauchille, RGDIP. 1901, Bd. 8, S. 417.

[121]) Vgl. Désouches, Règlementation S. 10; Mérignhac Traité Bd. 2, S. 389 ff.; Chrétien, a. a. O., S. 119; Pradier-Fodéré, a. a. O., S. 431; Schweitzer, a. a. O., S. 55; Bielenberg, a. a. O., S. 30; Bluntschli, a. a. O., S. 28; Diena, a. a. O., S. 255; Warschauer, a. a. O., S. 21 ff.; im Ergebnis auch Pittard, le régime S. 63; Pranzataro, a. a. O., S. 244; Gemma, a. a. O., S. 31 u. a. mehr.

[122]) Vgl. Nys, Régime, S. 86 ff.; ders. Le droit international, S. 569; Hilty, a. a. O., S. 86 ff.; Meili, a. a. O., S. 46; Jeune, a. a. O., S. 320; Thibout, a. a. O., S. 13; Perrone, a. a. O., S. 277.

[123]) Vgl. Hilty, Arch. öffentl. R. 1905, Bd. 19, S. 687 ff.

[124]) Vgl. Nys, Régime juridique, Annuaire 1902, Bd. 19, S. 86.

[125]) So Fauchille, Domaine S. 427; ders. Régime S. 33; Pradier-Fodéré, a. a. O., Bd. 1, S. 385; Bielenberg, a. a. O., S. 29 und 70 ff.; Thibout a. a. O., S. 42; Hilty, a. a. O., S. 91; Meili, a. a. O., S. 47; Schweitzer, a. a. O., S. 55; Gemma, a. a. O., S. 34; auch Warschauer, a. a. O., S. 35; Loubeyre, a. a. O.; Pittard, Dominium S. 18; Diena, a. a. O., S. 256; Torres Campos, a. a. O. u. a. mehr.

Luftraum in verschiedene Zonen einzuteilen oder eine Höhe festzulegen, bis zu der die Interessensphäre eines Staates reichen könnte, meist nach der Schußweite der Kanonen oder der Möglichkeit, photographische Aufnahmen zu machen, berechnet; aber all das war zu sehr an den damaligen Stand der Technik gebunden, um heute noch von Bedeutung zu sein.

b) Die Lufthoheitstheorie. Noch vielfältiger als bei der Luftfreiheitstheorie ist die Ausgestaltung und Begründung der Lufthoheitstheorie. Während ein Teil der Vertreter dieser Auffassung davon ausgeht, der Luftraum gehöre von vornherein physikalisch zur Erdoberfläche [126]), versucht die Gegenmeinung die Okkupationsfähigkeit des ursprünglich freien Luftraums zu begründen [127]). Andere proklamieren eine unbeschränkte Souveränität der Staaten am darüber liegenden Luftraum [128]) und stellen sich in Gegensatz zu denen, die eine sachliche [129]) oder räumliche Beschränkung für das einzig Richtige halten [130]). Die Souveränitätstheorie geht von den Interessen des Staates aus, die zu berücksichtigen erster völkerrechtlicher Grundsatz ist. Daneben ist sie aber stark von privatrechtlichen Anschauungen beeinflußt, da die privatrechtlichen Gesetzgebungen fast aller Länder [131]) dem Eigentümer eines Grundstücks ein Recht an der darüberliegenden Luftsäule — soweit er daran Interesse haben kann — geben. Da die Summe der Eigentümer den Staat bildet, so war es naheliegend, aus diesem Grund das Recht des Staates am Luftraum abzuleiten. Auffallend ist dabei, daß ein großer Teil der Vertreter der Hoheitstheorie an die Schrift von Fauchille von 1901 anknüpft, die ja gerade die Ablehnung der Souveränität als Grundzug enthält; sie versuchen nun diese Theorie zu entkräften, ohne aber auf den Begriff und das Wesen der Souveränität einzugehen.

c) Die völkerrechtliche Praxis. In den Jahren vor dem Krieg schien es fast, als würde die Theorie der Luftfreiheit den Sieg davontragen. Neben einer Reihe von Rechtsgelehrten übernahmen auch rechtswissenschaftliche Institute und Gesetzesentwürfe den Grundsatz der Freiheit am Luftraum, zum großen Teil aus der richtigen Ueberzeugung heraus, daß man die Entwicklung dieses neuen

[126]) Vgl. Zitelmann, a. a. O., S. 475 ff.; Meurer, a. a. O., S. 6 ff.; Spiropulos, a. a. O., S. 116.

[127]) Vgl. Haupt, Luftraum, S. 51 ff.; Verdroß, a. a O., S. 181 ff.

[128]) Vgl. Hazeltine, a. a. O., S. 266; Spaight, a. a. O.., S. 62; wie die meisten englischen Völkerrechtler, dann auch Trentin, a. a. O., S. 93; v. Liszt, a. a.O., S. 81; Lyklama, a. a. O., S. 30 ff.

[129]) Vgl. Kohler, a. a. O., S. 24; Grünwald, a. a. O., S. 196; Meyer, a. a. O., S. 22 ff., 26 ff.; Mukherjea, a. a. O., S. 83; Kuhn, a. a. O., S. 8; Fixel, a. a. O., S. 33 u. a. mehr.

[130]) Vgl. v. Holtzendorff, a. a. O., S. 230; Rivier, a. a. O., S. 381; Ferber, a. a. O., S. 153; Schröder, a. a. O., S. 49; Fleischmann, a. a. O., S. 51; dalla Torres, a. a. O., S. 219 ff.; Mérignhac, Le Domain S. 205 ff.

[131]) Vgl. Deutschland, BGB § 905; Frankreich, Code civile Art. 552; Schweiz, ZGB § 667; Italien, Art. 440; Oesterreich, § 297 u. a. mehr.

Verkehrsmittels nicht hemmen dürfe[132]). Erst der Weltkrieg brachte eine Aenderung der Ansichten, als kurz nach seinem Ausbruch der Schweizer Bundesrat durch eine Verordnung vom 4. August 1914 den Luftraum über dem ganzen Bundesgebiet für ausländische Luftfahrzeuge sperrte[133]). Dem Vorgehen der Schweiz folgten sehr bald auch andere neutrale Staaten, so Holland[134]), Schweden[135]), später kam auch noch Spanien dazu[136]). Diese innerstaatlichen Verordnungen, denen an sich jegliche völkerrechtliche Grundlage fehlte, wurden von den kriegführenden Staaten stillschweigend anerkannt, ja es kam so weit, daß nach jeder Verletzung eines Ueberflugverbotes eine offizielle Entschuldigung der Regierung des schuldigen Staates kam. D. h. mit anderen Worten, die Souveränität des Staates an seinem Luftraum war allgemein anerkannt nicht aus wissenschaftlichen Ueberlegungen, sondern aus rein politischen. Nach Beendigung des Krieges folgten auch die anderen Staaten dem von den Neutralen vorgezeichneten Weg und ließen sich im Pariser Luftverkehrsabkommen ihre Souveränität am Luftraum gegenseitig bestätigen. Art. 1 des PLA heißt: „Die hohen vertragsschließenden Teile anerkennen, daß jeder Staat die volle und ausschließliche Souveränität in Bezug auf den Luftraum über seinem Gebiet hat". Aber auch die Ciana und das panamerikanische Abkommen sind dem Grundsatz der Souveränität gefolgt, endlich haben auch die Staaten, die keinem dieser Abkommen angehören, in ihren zwischenstaatlichen Abkommen, wenn auch nicht wörtlich, so doch dem Sinne nach den Grundsatz des Art. 1 des PLA anerkannt.

Der Wissenschaft bleibt es überlassen, das aus politischen Erwägungen erzielte Resultat staats- und völkerrechtlich zu begründen. M. E. ist die einzig logische Begründung die Tatsache, daß sich unser ganzes menschliches Leben, unser Denken und Handeln in drei Dimensionen bewegt, warum sollte dann die dritte Dimension für die staatliche Herrschaft außer acht gelassen werden?

Die staatliche Souveränität am Luftraum erstreckt sich nach den internationalen Abmachungen auf die Luftsäule über dem einheimischen Staatsgebiet, über dem Kolonialgebiet und über die dazugehörigen Küstengewässer. Wie steht es nun mit dem Luftraum über dem offenen Meer und über staatenlosem Gebiet? Wie weit auch die Ansichten über die Rechtsnatur des Luftraums über dem Staatsgebiet auseinandergegangen sein mögen, über seine Rechtsstellung über dem

---

[132]) Eine Ausnahme bildete die Stellungnahme Englands, das schon in seinem „Air Navigation Act" von 1911 für den Souveränitätsgedanken am Luftraum eintrat.

[133]) Siehe Journ. Off. vom 10. August 1914.

[134]) Königliches Dekret vom August 1914.

[135]) Königliche Verordnung vom 7. September 1914 mit Abänderung vom 14. Juli 1916 (Ausdehnung des Verbotes auf den Luftraum über Territorialgewässern).

[136]) Spanien erließ erst 1917 dieses Verbot.

freien Meer herrschte völlige Uebereinstimmung. Die Vertreter beider Theorien kamen hier zu dem Ergebnis, daß der Luftraum über dem Meer ebenso frei ist, wie das Meer selbst, sei es, weil er als Pertinenz der Meeresoberfläche angesehen wurde und daraus seine Rechtsstellung analog der des Meeres zu bestimmen sei, sei es, weil er wegen seiner natürlichen Beschaffenheit als frei zu betrachten sei. Sicher ist, daß die gleichen Gründe, die die Staaten zur Anerkennung der Meeresfreiheit veranlaßt haben, auch für den Luftraum Gültigkeit hatten. Die Erklärung, daß der Luftraum über dem offenen Meer frei sei, bedeutet nun aber nicht, daß er frei von allen Rechtsnormen ist, sondern nur, daß er frei von einzelstaatlicher Souveränität ist. Das Meer wurde in der völkerrechtlichen Entwicklung internationalisiert [137]). Dieser Begriff dürfte wohl auch für den Luftraum über dem Meer anzuwenden sein, und damit analog die Grundsätze des Seerechts [138]); daneben gelten die internationalen Verkehrsregelungen, die in den Abkommen über den Luftverkehr über souveränem Gebiet getroffen worden sind.

Bei dem Luftraum über staatenlosem Gebiet ist die Rechtslage eine andere, da man diese Gebiete nicht als international bezeichnen kann, der Luftraum also auch nicht international ist. Es fehlt an positiven Völkerrechtssätzen für diese Gebiete, es gilt nur die Regel, daß jeder Staat berechtigt ist, Rechtsakte im staatenlosen Gebiet vorzunehmen, was analog auch auf den dazugehörigen Luftraum zu übertragen wäre. Praktische Bedeutung wird dieser Fall nur bekommen, wenn es der Technik gelingt, Luftfahrzeuge zu bauen, die den transozeanischen Verkehr auf dem bedeutend kürzeren Weg über den Nordpol bewerkstelligen können [139]). Das ungeheuere Gebiet um den Nordpol wird als staatenloses Gebiet angesehen, also auch der sich darüber erhebende Luftraum. Die Theorie, daß diese Gebiete als ewig gefrorene Teile des Meeres anzusehen sind und damit die Rechtsstellung des Meeres haben, was für den Luftverkehr die Benützung einer internationalen Zone bedeuten würde, dürfte wohl nicht sehr durchgreifend sein [140]). Der Luftraum über der Arktis ist somit als staatenlos zu bezeichnen und ein Luftverkehr könnte von Seiten eines anderen Staates nicht gehindert werden.

2. Der freie Ueberflug.

Das internationale öffentliche Luftrecht hat nunmehr, wie wir eben gehört haben, das Prinzip der vollen und ausschließlichen Souveränität jedes Staates an seinem Luftraum proklamiert. Die geo-

[137]) Vgl. auch Schücking-Wehberg, a. a. O., S. 714; Haupt, Luftraum, S. 109; Tafel, a. a. O., S. 133; Lapradelle RGDA 1929. S. 237.

[138]) Vor allem die Regelungen über Hilfeleistung in Seenot. Vgl. weiter unten, 2. Kapitel, II. Teil, Ziff. 5.

[139]) Vgl. Breitfuß, Petermanns geographische Mitteilungen 1928, S. 23 ff.

[140]) Ebenso Verdroß, a. a. O., S. 181; Haupt, Luftraum, S. 115.

graphische Lage der Staaten, vor allem in Europa, wie auch die Entwicklung der politischen und wirtschatflichen Beziehungen zwischen den Völkern, die alle, mehr oder weniger, aufeinander angewiesen sind, macht es aber unmöglich, an dem Prinzip in seiner ganzen Schärfe und Tragweite festzuhalten. Das internationale Leben fordert Konzessionen; solche wurden von den Staaten selbst herbeigeführt und gegenseitig zugebilligt auf Kosten des Prinzips, das in Art. 1 der Konventionen von Paris, Madrid, Havanna u. a. anerkannt wurde. So haben sich die Staaten gegenseitig ein Recht zum freien Durch- und Ueberflug gewährt: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, den Luftfahrzeugen der übrigen Vertragsstaaten in Friedenszeiten das Recht einzuräumen, sein Gebiet in unschädlicher Weise frei zu überfliegen, sofern dadurch die im vorliegenden Abkommen festgesetzten Bedingungen beobachtet werden." (Art. 2 der Cina und Ciana, ebenso Art. 4 des panamerikanischen Abkommens, wie auch die meisten bilateralen Verträge [141]). Dieses „droit de passage inoffensif", wie es allgemein genannt wird, stellt eine vertragliche Abmachung dar, die nur „inter partes" Gültigkeit hat und eine Beschränkung der Souveränität bedeutet. Daher ist dieses gewährte Recht auch nur temporär. Einmal ist es beschränkt auf Friedenszeiten und nur für die Zeit, da die internationalen Abmachungen in Kraft sind; dann kann es aber jederzeit durch Kündigung der internationalen oder zwischenstaatlichen Abkommen beseitigt werden [142]).

Das Recht zum Ueberfliegen fremdstaatlichen Gebietes ist an gewisse Voraussetzungen gebunden. So muß es sich um einen „unschädlichen" (inoffensif) Durchflug handeln, d. h. es dürfen in keiner Weise die Interessen des überflogenen Staates gestört werden, wie etwa ein Flug über strategisch wichtige Gebiete — ohne daß dies ein Sperrgebiet sein müßte — oder eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Zuwiderhandeln gegen die aufgestellten Regeln zum Schutze der Privatinteressen. (Hinauswerfen von Gegenständen, zu tiefes Fliegen usw.) Eine weitere Voraussetzung ist die Achtung der in den Abkommen festgesetzten Bedingungen, über die wir später noch hören werden. Das Recht besteht jeweils nur für einen Durchflug, verbunden mit der Pflicht, die kürzeste Route zu wählen.

---

[141]) Vgl. Art. 1 des provisorischen Abkommens zwischen Großbritannien und Schweden vom 16. Februar 1921; Art. 11 der Konvention zwischen Frankreich und der Schweiz vom 9. Nov. 1919; Art. 11 des provisorischen Abkommens zur Regelung des Luftverkehrs zwischen der Schweiz und Deutschland vom 14. Sept. 1926; Art. 1 des Abkommens zwischen Spanien und Deutschland vom 31. Mai 1928; Art. 1 des Abkommens zwischen Deutschland und Frankreich vom 28. Jan. 1927; zwischen Frankreich und Spanien vom 22. März 1928; dann Holland-Oesterreich vom 31. Dez. 1929; Amerika-Italien vom 14. Okt. 1931 u. a. mehr.

[142]) Siehe Art. 43 PLA und Ciana; Art. 42 panamerikanisches Abkommen.

3. Luftsperrgebiete.

Die Konzession des freien Ueberfluges bezieht sich grundsätzlich auf den ganzen Luftraum des anderen Staates wie auch über dessen Küstengewässer. Die Staaten haben aber in Anbetracht ihres Rechts zur Selbsterhaltung, aus Gründen der allgemeinen Sicherheit, wie vor allem zum Schutz ihrer militärischen Arbeiten und Verteidigungswerke, das Recht gewisse Zonen des Staatsgebietes als Luftsperrgebiete zu erklären, d. h. ein absolut wirkendes Flugverbot über diesen Gebieten zu erlassen. So sagt Art. 3 des PLA: „Jeder Vertragsstaat hat das Recht, aus militärischen Gründen oder im Interesse der öffentlichen Sicherheit den Luftfahrzeugen der anderen Vertragsstaaten das Ueberfliegen von bestimmten Zonen seines Gebietes bei den durch seine Gesetzgebung vorgesehenen Strafen zu verbieten unter dem Vorbehalt, daß in dieser Beziehung keinerlei Unterschied gemacht wird zwischen den eigenen privaten Luftfahrzeugen und denjenigen der übrigen Vertragsstaaten."

In diesem Falle sind Lage und Ausdehnung der verbotenen Gebietsteile vorher zu veröffentlichen und den anderen Vertragsstaaten mitzuteilen" [143]).

Diese Klausel enthält auch das Madrider Abkommen, Art. 3 und das von Havanna Art. 5, wie auch die meisten zwischenstaatlichen Verträge.

Die Anlage von Sperrgebieten geschieht hauptsächlich aus militärischen Gesichtspunkten und Gründen der öffentlichen Sicherheit [144]). Darüber hinaus steht aber den Staaten das Recht zu, jedes beliebige Gebiet als Sperrgebiet zu erklären [145]), sodaß z. B. ein Staat, der keine ausgedehnte Luftfahrt hat, sich vollkommen abriegeln kann, was natürlich gleichbedeutend mit der Unmöglichkeit eines internationalen Luftverkehrs wäre [146]). Die einzige Klausel, die einem solchen Vorgehen eines Staates Schranken setzt, ist die Verpflichtung, daß die Sperrgebiete auch für die einheimischen Luftfahrzeuge verboten sind und damit also eine völlige Gleichstellung der Luftfahrzeuge aller Vertragsstaaten schafft. Allerdings können seit dem Inkrafttreten der Aenderungen vom 15. Juni 1929 des Art. 3 die Staaten das Ueberfliegen solcher Zonen für ihre Staatsluftfahrzeuge ausnahmsweise gestatten, wenn es die öffentliche Sicherheit erfordert.

Neben dauernden Sperrgebieten gibt es seit dieser Erweiterung des Art. 3 auch ein Recht temporäre, provisorische Sperrgebiete bei

[143]) Siehe Art. 3 PLA (Fortsetzung).

[144]) Oft werden die Anlagen von Fabriken, meist Sprengstoffabriken oder große Petroltankanlagen, wie z. B. in Hamburg, als Sperrgebiete erklärt.

[145]) Im deutsch-französischen Abkommen von 1913 wurden so große Gebiete als Luftsperrgebiete erklärt, daß an der ganzen Grenze Deutschland/Frankreich zusammengerechnet eine Breite von 50 km zum Durchflug offen blieb. Vgl. Rolland, RGDIP, 1913, S. 171.

[146]) Ueber die Sperrgebiete in Deutschland vgl. in „Nachrichten für Luftfahrer" (fortlaufend).

außergewöhnlichen Umständen für das ganze Land oder nur ein bestimmtes Gebiet zu schaffen. Diese Bestimmung bildet, vor allem da sie für Friedenszeiten, in denen normale Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten bestehen, geschaffen wurde, zwar eine dauernde Gefahr für den internationalen und staatlichen Luftverkehr. Sie vervollkommnet aber die Reihe der Verteidigungsmittel, über die ein Staat gegen Eingriffe von außen und von innen heraus verfügt. Es ist anzunehmen, daß unter den „außergewöhnlichen" Umständen politische und soziale Unruhen im Inneren eines Landes zu verstehen sind.

Obgleich man bis heute noch nicht von einem eigentlichen Mißbrauch in der Anlage von Sperrgebieten reden kann, so geht doch die gegenwärtige Tendenz der europäischen Staaten mehr und mehr dahin, die Möglichkeit auszunutzen, solche Gebiete zu schaffen [147]). Diese Politik wird von all den Kreisen, die an der Entwicklung der Luftfahrt interessiert sind, lebhaft kritisiert, da sie eine dauernde Ursache von ernsten Unannehmlichkeiten und eine zu starke Beengung für den Luftverkehr darstellt. Zahlreiche Proteste wurden dagegen in der Presse, bei den Luftfahrtorganisationen und auf Kongressen erhoben; vor allem sind hier die Beschlüsse des „Comité technique des transports par air" der internationalen Handelskammer zu erwähnen, die eine Verminderung der Sperrgebiete für eine zwingende Notwendigkeit halten [148]). Um den Luftverkehr entgegenzukommen, wurden von Seiten der Staaten in den Sperrzonen schmale Streifen vorgesehen, in denen das Durchfliegen dieser Gebiete erlaubt sein solle; doch sind diese Streifen meist so eng, daß sie speziell bei ungünstiger Witterung eine dauernde Quelle von Gefahren für den Verkehr bilden.

Was geschieht nun, wenn ein Luftfahrzeug absichtlich oder versehentlich über ein Sperrgebiet kommt? Nach Art. 4 und Anhang D § 17 des PLA haben solche Flugzeuge, sobald sie ihren Fehler bemerken, Notzeichen abzugeben und auf dem nächsten Flughafen des unrechtmäßig überflogenen Staates zu landen. Im übrigen bleibt es der innerstaatlichen Gesetzgebung überlassen, das Ueberfliegen von Sperrgebieten zu verhindern und für den Fall der Zuwiderhandlung zu bestrafen [149]). (Art. 3 PLA.)

4. Internationale Luftwege.

Die staatliche Zerklüftung Europas bringt es mit sich, daß der Luftverkehr oft über das Gebiet eines Staates hinweggeht, ohne daß

[147]) Vgl. H. Godmard, a. a. O., S. 583.

[148]) Vgl. RAI 1932 Nr. 6, S. 451, 1 b.

[149]) Manche Staaten gehen dabei mit großer Strenge vor. So heißt es z. B. im Gesetz von Lettland: „Luftfahrzeuge, die lettisches Staatsgebiet ohne Erlaubnis überfliegen, sind als in böser Absicht fliegend anzusehen, und können mit allen Mitteln zum Landen gezwungen werden, ohne Verantwortung für die Folgen dieser Zwangsmaßregeln."

die Luftfahrzeuge eine Landung vornehmen. Für einen solchen Fall kann ein Staat sog. Luftwege festlegen, an die sich die Luftfahrzeuge zu halten haben. Diese Luftwege müssen den anderen Staaten, wie auch dem Büro der Cina bekanntgegeben werden. (Art. 15 PLA und Madrider Abkommen) [150]). Die Staaten haben aber immer das Recht, Luftfahrzeuge zum Landen zu zwingen und zwar aus polizeilichen Gründen oder solchen der „allgemeinen Sicherheit" [151]), eines Begriffs, der sich in den luftrechtlichen Vereinbarungen häufig findet und den Landungszwang dem Ermessen der einzelnen Staaten überläßt.

Außer dieser Art Luftwege haben verschiedene Staaten auch für den zwischenstaatlichen Verkehr Wege festgelegt, die beim Ueberfliegen der Grenze einzuhalten sind, sog. Grenzpassagen, um den Zollbehörden die Möglichkeit einer genauen Kontrolle zu geben. So gestattet z. B. Italien den Ein- und Ausflug über die Schweizer Grenze nur in zwei eng umschriebenen Zonen bei Chiasso und Domodossola [152]).

Sowohl die Sperrgebiete wie auch die Luftwege bedeuten eine starke Einschränkung des Rechts zum freien Ueberflug. Ihre Begründung ist in den Interessen der einzelnen Staaten zu suchen, nämlich in dem Schutz ihrer Souveränität und in der Möglichkeit, eine dauernde Kontrolle zu haben, ob die staatlichen Gesetze und die des internationalen Verkehrs berücksichtigt werden.

II. Teil.

Die sachlichen Voraussetzungen für die Zulassung zum internationalen Luftverkehr.

1. Bestimmung der Luftfahrzeuge.

Aehnlich wie im Seerecht ein Unterschied zwischen Kriegs- und Handelsschiffen gemacht wird, unterscheidet auch das Luftrecht zwischen staatlichen und privaten Luftfahrzeugen. Staatliche Luftfahrzeuge sind, nach Definition des PLA, (Art. 30) einmal militärische Luftfahrzeuge, dann alle die ausschließlich einem bestimmten Staatsdienst zugeteilt sind, wie der Polizei-, der Zoll- oder Postverwaltung. Alle übrigen Luftfahrzeuge, die im Besitz von Privatpersonen stehen oder Verkehrsflugzeuge, wie auch alle diejenigen, die zwar dem Staat gehören, aber nicht zu einer der obengenannten Kategorien zählen, also solche, bei denen wohl der Staat Eigentümer ist, die aber für

[150]) Das panamerikanische Abkommen kennt diese Einschränkung nicht, was aus Gründen der geographischen Bedingungen zu erklären ist.

[151]) Dies geschieht durch Zeichen, wie sie im Anhang D des PLA vorgesehen sind.

[152]) Vgl. Heß, Schweizerisches Luftrecht, S. 160, 3.

wissenschaftliche Expeditionen oder Aehnliches verwendet werden, gelten als Privatluftfahrzeuge. Alle internationalen völkerrechtlichen Abkommen, die für den Luftverkehr getroffen wurden, beziehen sich nur auf den Luftverkehr mit Privatluftfahrzeugen.

Die staatlichen Luftfahrzeuge genießen allgemein eine Sonderstellung, welche auf eine Privilegierung im nationalen und eine Zurückstellung im internationalen Verkehr hinausläuft. Sie sind nur der innerstaatlichen Gesetzgebung unterworfen, die allerdings in den meisten verkehrsrechtlichen Fragen mit den internationalen Vereinbarungen übereinstimmt; ein Ueberfliegen der Landesgrenzen ist ihnen nur mit besonderer Genehmigung der anderen Vertragsstaaten gestattet. (Art. 32 PLA.) Haben Luftfahrzeuge eine solche Genehmigung, so genießen sie im Ausland die gleichen Vorrechte, die „gewöhnlich fremden Kriegsschiffen zugebilligt werden" (Art. 32 PLA), d. h. mit anderen Worten, sie genießen das Recht der Exterritorialität und sind nicht den staatlichen Gesetzen oder der Autorität der Polizei des fremden Landes unterworfen. Allerdings sagt das PLA, daß ein Militärluftfahrzeug, das aus Not landet, oder das zur Landung aufgefordert oder gezwungen wird, keines dieser Vorrechte genießt. Solange es sich um ein Flugzeug handelt, das unrechtmäßig fremdes Staatsgebiet überfliegt und zur Landung gezwungen wird, ist dieser Standpunkt zu verstehen, aber daß auch ein Flieger, der durch höhere Gewalt — infolge von Sturm oder durch einen Motorendefekt — gezwungen wird zu landen und dies vielleicht auf dem nächsten, aber schon in fremdem Gebiet gelegenen Flughafen tut, keines dieser Rechte genießt, dürfte eine ziemliche Lücke im PLA darstellen, zumal als Abkommen für Friedenszeiten [153]).

2. Staatsangehörigkeit und Eintragung.

Nach den internationalen Konventionen und den meisten staatlichen Gesetzgebungen besitzt jedes Luftfahrzeug eine Staatsangehörigkeit. Dies bildet ein in Theorie und Praxis stark umstrittenes Problem, das noch aus den Anfangsjahren des Luftrechts stammt, als man, nach Rechtsähnlichkeiten Ausschau haltend, das Recht der Seeschiffahrt analog heranzog. Dies geschah damals auch mit einer gewissen Berechtigung, da der Luftraum noch als frei galt, und damit das Wirkungsfeld von Seeschiff und Luftfahrzeug internationales Gebiet darstellte, wie auch beides Fahrzeuge für den internationalen Verkehr sind. So kam es, daß der Begriff der Nationalität, deren Rechtsnatur schon im Seerecht zu erheblichen Unklarheiten geführt hat, leider auch ins Luftrecht übernommen wurde [154]). Man muß sich fragen, ob es nach allgemeiner Rechtsauffassung überhaupt möglich

[153]) Vgl. auch Roper, a. a. O., S. 160, 3. Abschnitt.
[154]) Vgl. die Beschlüsse der Kongresse von Verona 1910 und von Paris 1910.

ist, einer Sache — und darum handelt es sich ja beim Luftfahrzeug — eine Staatsangehörigkeit zuzuschreiben, oder ob nicht der Begriff der Staatsangehörigkeit ausschließlich für Rechtssubjekte anwendbar ist. Diese Frage war schon Gegenstand umfangreicher Diskussionen und dürfte bis heute noch keine allgemeingültige Regelung gefunden haben, obwohl der Begriff der Nationalität, als eine Summe von Rechten und Pflichten gesehen, sicher nur auf Personen zu beziehen ist [155]).

Es ist selbstverständlich, daß ein Luftfahrzeug einer Festlegung seiner Herkunft bedarf für Kriegs- und Friedenszeiten, nur bedeutet eine solche Zurechnung zu einem Staat keine Staatsangehörigkeit im Rechtssinne, die als Voraussetzung für irgendwelche Rechtsfolgen dienen könnte. So ist auch das Hoheitsabzeichen an einem Luftfahrzeug eher mit dem Kennzeichen eines Autos zu vergleichen und als rechtstechnische Herkunftsbezeichnung anzusehen [156]).

Das maßgebende Kriterium für die Bestimmung der Nationalität oder der internationalrechtlich maßgebenden Herkunft des Luftfahrzeugs ist seine Eintragung in das amtliche Register eines Staates. Art. 6 PLA heißt: „Die Luftfahrzeuge haben die Nationalität des Staates, in dessen Register sie gemäß den Vorschriften des Anhang A eingetragen sind." Ebenso Madrider Abkommen Art. 6 und Havanna-Abkommen Art. 7 [157]).

Das Eintragungsprinzip hatte eine weitere Streitfrage zur Folge; denn nach welchen Gesichtspunkten sollte sie vorgenommen werden? Bei den staatlichen Luftfahrzeugen war die Frage leicht zu beantworten, sie haben die Nationalität des Staates, dem sie gehören und werden in seine Register eingetragen. Aber wie steht es mit Privatluftfahrzeugen? Sollte sich die Eintragung und somit Nationalität nach dem Herstellungsort oder nach dem Heimathafen richten, oder sollte die Staatsangehörigkeit des Eigentümers oder dessen Wohnsitz maßgebend sein? Auf der Pariser Konferenz 1919 wurde zuerst festgelegt, daß Luftfahrzeuge nur dann in die Rolle eines Staates eingetragen werden dürften, wenn sie gänzlich Staatsangehörigen dieses Staates gehören. Es zeigte sich aber sehr bald, daß diese Lösung keine endgültige sein konnte. Denn wie steht es mit Ausländern? Nehmen wir den Fall, daß ein Spanier, der in Norwegen seinen Wohnsitz hat, sich ein Flugzeug halten möchte: Er muß die Eintragungen und alle damit verbundenen Maßnahmen in Spanien vornehmen lassen, obwohl Standort und Verwendung in Norwegen liegen. Wie soll der

---

[155]) Vgl. Neumeyer, a. a. O., S. 237 ff.

[156]) Vgl. Pittard, RILA 1912, S. 117; Meili, Annuaire 1911, Bd. 24, S. 308; Giannini, La Nazionalità, S. 348 ff.

[157]) Ebenso die zwischenstaatlichen Abkommen, vgl. z. B. Deutschland/Frankreich Art. 15; Deutschland/Belgien Art. 15; Deutschland/Spanien Art. 17; Deutschland/Tschechoslovakei Art. 18 und die meisten staatlichen Luftverkehrsgesetze, z. B. Deutschland § 2; Frankreich Art. 5; Italien Art. 6; Finnland Art. 4; Algerien Art. 4; Brasilien Art. 9; Japan Art. 2; Vereinigte Staaten Sec. 3, 9a.

Eigentümerstaat irgend eine Kontrolle am Luftfahrzeug ausüben, welche Schwierigkeiten ergeben sich für den Eigentümer, der sich für alle Ueberprüfungen des Flugzeugs und für alle Zeugnisse immer an seinen Heimatstaat wenden muß! Eine Eintragung an seinem Wohnort würde die Sache bedeutend vereinfachen. Aber auch die Regelung der Luftverkehrsgesellschaften, als Eigentümer von Flugzeugen wurde vom PLA unternommen [158]), widersprach aber verschiedentlich der einzelstaatlichen Gesetzgebung [159]), sodaß auf der Konferenz der Cina im Juli 1929 die Meinungen in dieser Frage so weit auseinandergingen, daß man sich nicht anders zu helfen wußte, als die Regelung der Eintragung auf die innerstaatliche Gesetzgebung der einzelnen Vertragsstaaten zu verweisen. Die damals vereinbarte neue Fassung des Art. 7 besagt, daß „die Eintragung der im vorhergehenden Artikel erwähnten Luftfahrzeuge gemäß den Gesetzen und besonderen Bestimmungen jedes Vertragsstaates erfolgen soll." Mit dem Inkrafttreten dieses neuen Beschlusses erhalten zwar alle Staaten, welche für die Eintragung von Luftfahrzeugen anstatt der Staatsangehörigkeit des Eigentümers ein anderes Kriterium für richtiger hielten, völlige Freiheit dies zu tun, und zu einem fortschrittlicheren System überzugehen, gleichzeitig wurde aber die, für das Luftrecht so wichtige internationale Rechtseinheit aufgegeben und damit Raum für neue Konflikte geschaffen. Ob sich in Zukunft eine allgemein befriedigende und allen Staaten zusagende Lösung finden läßt, ist fraglich. Sicher ist, daß eine solche nur möglich ist, wenn die Regierungen der Staaten die privaten Luftfahrzeuge nicht nur von dem Gesichtspunkt eines im Kriegsfall zu requirierenden Objektes zur Verteidigung des Landes ansehen, sondern seine Eintragung, ähnlich wie beim Auto, auch vornehmen, wenn es einem Ausländer gehört und somit die Eintragung allein vom Heimathafen, dem „Port d' Attache" abhängig gemacht wird [160]).

Das Pariser Abkommen sieht weiter eine Regelung vor, daß Luftfahrzeuge nicht in die Register zweier Staaten eingetragen werden dürfen, sondern nur eine Staatsangehörigkeit haben können. (Art. 8 PLA.) Ferner haben die Vertragsstaaten monatlich eine Abschrift der bei ihnen erfolgten Eintragungen und Löschungen an das Büro der

---

[158]) Die alte Fassung des Art. 7 PLA, 2. Abschnitt, hieß: „Eine Gesellschaft kann nur dann als Eigentümer eines Luftfahrzeuges eingetragen werden, wenn sie die Staatsangehörigkeit des Staates besitzt, in dem das Luftfahrzeug eingetragen wird, wenn der Vorsitzende der Gesellschaft und mindestens zwei Drittel der Vorstandsmitglieder diese Staatsangehörigkeit besitzen und wenn die Gesellschaft alle anderen Bedingungen erfüllt, die die Gesetze des betreffenden Staates etwa noch vorschreiben."

[159]) Die deutsch-russische Luftverkehrsgesellschaft, die ihren Sitz in Deutschland hat, läßt Flugzeuge teils mit deutscher, teils mit russischer Nationalität auf ihrer Strecke verkehren. Es ist hier z. B. der im PLA früher vertretene Grundsatz unter stillschweigender Duldung der beteiligten Staaten durchbrochen worden.

[160]) Vgl. auch von Grote, a. a. O., S. 31; Oppenheim, Annuaire 1911, Bd. 24, S. 307; Blachère, a. a. O., S. 145; Neumeyer, a. a. O., S. 240 u. a. mehr.

Cina zu übermitteln, die dann an die einzelnen Staaten diesen Bericht weiterleitet [161]).

Die Eintragung erfolgt in das amtliche Register eines Staates. Das Luftfahrzeug erhält als sichtbares Zeichen seiner Staatszugehörigkeit das Herkunfts- oder Hoheitszeichen, außerdem eine Zusammensetzung von vier weiteren Buchstaben des Alphabets als Kennzeichen oder eigentliches Eintragungszeichen. Eine allgemein brauchbare Regelung dafür ist im Anhang A des PLA getroffen worden, an die sich auch die Nichtvertragsstaaten halten bzw. mehr und mehr dazu übergehen. Das Wichtigste ist der Eintragungsschein, der immer an Bord des Fahrzeuges mitzuführen ist, da er genaue Angaben über den Eigentümer, den Heimathafen, die Konstruktion und Bezeichnung enthält. Der Hauptzweck des Registers ist sein Verwaltungscharakter, einmal um die Individualität des Luftfahrzeuges rasch und sicher feststellen zu können, dann aber um dieselben einer dauernden technischen Ueberwachung unterwerfen und bei Uebertretung der Verkehrsvorschriften einschreiten zu können. In Frankreich und Italien wird das Register auch zur Begründung privater Rechte am Luftfahrzeug verwendet.

3. Lufttüchtigkeits- und Befähigungszeugnisse.

Das allgemeine Bestreben, die Sicherheit des Luftverkehrs nach Möglichkeit zu gewährleisten, hat in allen Ländern zu Bestimmungen geführt, die das Inbetriebsetzen eines Luftfahrzeugs von einer staatlichen Genehmigung abhängig machen; diese wird nur nach einer vorherigen Prüfung der technischen Eignung, allgemein Lufttüchtigkeit genannt, erteilt. Wie bei den Seeschiffen die Seetüchtigkeit gewährleistet werden soll zum Schutze der Passagiere und der Fracht, so ist bei den Luftfahrzeugen die Lufttüchtigkeit noch von viel größerer Bedeutung, da auch unbeteiligte Dritte, in diesem Falle die Bewohner des überflogenen Landes, eines Schutzes bedürfen. Alle Luftfahrzeuge, die am internationalen Verkehr teilnehmen, müssen mit einem Lufttüchtigkeitszeugnis versehen sein als Beweismittel einer genauen technischen Untersuchung und Ueberwachung durch den Staat oder ein von ihm damit betrautes Organ. In vielen Staaten ist dieses Lufttüchtigkeitszeugnis sogar Voraussetzung für die Eintragung in das Register [162]). Eine internationale Gleichheit der Anforderungen für die Lufttüchtigkeit ist im Interesse der Sicherheit des Luftverkehrs sehr wünschenswert. So hat die Cina, die im Anhang B des PLA vorgesehenen Mindestanforderungen in ihren verschiedenen Sitzungen

[161]) Ein solcher Austausch ist auch bei den zwischenstaatlichen Abkommen vorgesehen; z. B. Deutschland/Frankreich Art. 16; Deutschland/Belgien Art. 16; Deutschland/Spanien Art. 18 u. a. mehr.

[162]) So z. B. Deutschland § 3; Schweiz Art. 7; Frankreich Art. 3.

durch eine Reihe von Resolutionen festgelegt[163]). Die Vertragsstaaten haben sich an die aufgestellten Forderungen zu halten, jedoch steht es ihnen frei, dieses Mindestmaß zu erhöhen. Die Cina hat z. B. die Gültigkeit eines Lufttüchtigkeitszeugnisses auf 12 Monate festgelegt; die einzelnen Staaten werden im allgemeinen Interesse diese Zeitspanne verkürzen oder eine Untersuchung nach einer bestimmten Zahl von zurückgelegten Flugkilometern anordnen. Den staatlichen Vorschriften und Bestimmungen hat das internationale Recht in all diesen Fragen weitgehenden Spielraum gelassen.

Auch nach der Zulassung auf Grund der Anerkennung der Lufttüchtigkeit untersteht das Luftfahrzeug weiterhin der staatlichen Ueberwachung. Das Zeugnis kann vom Staat zurückgezogen werden, sobald sich das Fahrzeug für seine Verwendung als untauglich oder für die allgemeine Sicherheit als gefährlich erweisen sollte. Jede technische Abänderung oder Reparatur muß angezeigt und auf dem Lufttüchtigkeitszeugnis vermerkt werden. Manche Staaten sehen neben dem Lufttüchtigkeitszeugnis auch noch eine besondere administrative Betriebserlaubnis vor, für deren Ausstellung zwar auch die Betriebssicherheit vor allem in Betracht kommt, daneben aber auch andere Interessen des Staates, wie z. B. politische Baubeschränkungen gewahrt werden können.

Genau so wichtig wie die Lufttüchtigkeit der Luftfahrzeuge ist die Befähigung und Verläßlichkeit des Piloten und der übrigen Besatzung. Sie wird gewährleistet durch die Forderung eines Fähigkeitszeugnisses, das auf Grund einer fachlichen Prüfung über körperliche Eignung und technisch-aeronautische Ausbildung des Luftfahrers erteilt wird. Einige Staaten kennen neben diesem Befähigungsnachweis (brevet) auch noch eine Polizeierlaubnis (licence). Die Prüfung zur Erlangung eines Fähigkeitszeugnisses ist verschieden, je nach den Funktionen, die die Besatzung zu erfüllen hat. Der Pilot hat sich einer anderen Prüfung zu unterziehen wie der Funker, der Flugkapitän einer anderen wie der Mechaniker oder der Orter. Die Anforderungen dieser Prüfungen sind international geregelt im Anhang E des PLA, das weitgehend auf alle Einzelheiten eingeht und eine wohldurchdachte Mindestforderung darstellt, dabei aber den Staaten eine Erhöhung dieser Anforderungen freistellt. Es können auch Nichtstaatsangehörige ein Pilotenexamen machen und ein Befähigungszeugnis als Voraussetzung für die Steuerung eines Flugzeuges erhalten.

Die Lufttüchtigkeitsausweise und die Befähigungsausweise für die Besatzung werden nach Art. 13,1 PLA wie auch nach den zwischenstaatlichen Abkommen gegenseitig anerkannt, sodaß die vom Heimatstaat eines Luftfahrzeugs ausgestellten Ausweise ohne weiteres auch

[163]) Siehe B. O. Nr. 19, S. 33 (S. 87 bis 110) résolution Nr. 551; B. O. Nr. 20, S. 38 und 41 résolutions Nr. 603, 604, 605; B. O. Nr. 21, S. 42, 43 und 72 résolutions Nr. 653, 654, 655 und 689; B. O. Nr. 22, S. 58 und 62 résolutions Nr. 716 und 717.

für einen anderen Vertragsstaat gelten, gleich wie wenn sie von ihm selbst ausgestellt wären. Die gegenseitige Anerkennung erleidet jedoch eine Ausnahme. Jeder Vertragsstaat behält sich nämlich das Recht vor, den einem seiner Staatsangehörigen von einem anderen Vertragsstaat ausgestellten Fähigkeitsausweisen und Bewilligungen innerhalb seiner Grenzen und über seinem Gebiet die Anerkennung zu versagen. (PLA Art. 13,2)[164]). Der Zweck dieser Vorschrift ist es, einer Umgehung der staatlichen Vorschriften vorzubeugen, die sich daraus ergeben könnte, daß jemand, der z. B. den gesundheitlichen Anforderungen in seinem Heimatland nicht genügt, versuchen könnte, in einem anderen Land, das in diesem Punkt Geringeres verlangt, das Befähigungszeugnis zu erlangen. So kann sich z. B. Deutschland weigern, ein von der Schweiz einem Deutschen verliehenes Fähigkeitszeugnis anzuerkennen, wohl wäre aber das einem Franzosen in der Schweiz ausgestellte Zeugnis für Deutschland gültig.

Das PLA und die ihm folgenden Staatsverträge sehen eine Mitführungspflicht aller für die Sicherheit maßgeblicher Zeugnisse an Bord eines Luftfahrzeuges, das für den internationalen Verkehr bestimmt ist, vor, d. h. es werden Fahrzeuge eines anderen Vertragspartners nur dann zum Verkehr im Inland zugelassen, wenn sie im Heimatstaat vorschriftsmäßig zugelassen sind und sich darüber ausweisen können. Dadurch werden nun nicht dem Heimatstaat Rechte für den Verkehr seiner Luftfahrzeuge im fremden Staatsgebiet eingeräumt, sondern es wird dem Aufenthaltsstaat eine Rückbeziehung zu den Vorschriften des Heimatstaates gegeben, im gewissen Sinn als Bestandteil seiner Rechtsansprüche. Der Aufenthaltsstaat hat keinerlei Einfluß auf die Gültigkeit der Zeugnisse und kann, wenn er den Zustand des Luftfahrzeugs als seine Sicherheit gefährdend ansieht, dies nur dem Heimatstaat mitteilen[165]).

4. Start, Landung und Zollvorschriften.

Wenn auch das Wirkungsfeld der Luftfahrzeuge der Luftraum ist, so benötigen sie doch Land und Gewässer zum Starten und Landen. In den Luftfahrtgesetzen der einzelnen Staaten findet man vorwiegend den Grundsatz vertreten, daß nur auf Flugplätzen gestartet oder gelandet werden darf, soweit es sich nicht um Notfälle handelt, so z. B. Frankreich, Italien, Algerien[166]). Andere Staaten lassen ein mehr

[164]) Vgl. auch die zwischenstaatlichen Verträge, z. B. Deutschland/Dänemark Art. 14; Deutschland/Schweiz Art. 14; Deutschland/Schweden Art. 6, Abs. 4 und 5; Deutschland/Oesterreich Art. 7, Abs. 4; Deutschland/Frankreich Art. 5, Abs. 5; Oesterreich/Ungarn Art. 8, Abs. 3.

[165]) Im Gegensatz zum panamerikanischen Abkommen (Art. 12), das dem Vertragsstaat das Recht einräumt, die Lufttüchtigkeit nachzuprüfen und die Anerkennung der Zeugnisse zu versagen.

[166]) Frankreich Art. 24; Italien Art. 31; Algerien Art. 24.

oder weniger beschränktes allgemeines Landungsrecht zu, wie z. B. Deutschland [167]), dritte nehmen eine Mittelstellung ein und schreiben für Luftfahrzeuge, die Fluggäste gegen Entgelt befördern, aus Gründen der Sicherheit, Start und Landung auf Flugplätzen vor, so z. B. Großbritannien und Brasilien [168]).

Im internationalen Verkehr ist Start und Landung, gleich ob es sich um Privat- oder Verkehrsmaschinen handelt, nur auf den dazu bestimmten Flugplätzen erlaubt. An sich stehen sämtliche öffentliche Flugplätze eines Vertragsstaates — auf Grund der internationalen Vereinbarungen — den Luftfahrzeugen eines anderen Vertragsstaates offen (PLA Art. 24), jedoch mit der Einschränkung, daß beim Ein- und Ausflug in fremdes Staatsgebiet zuerst ein Zollflughafen zur Abwicklung der staatlichen Zollvorschriften anzufliegen ist [169]). Dies bedeutet eine starke Beschränkung für den internationalen Luftverkehr, die sich nicht so sehr für die Handelsluftfahrt auswirkt, da die Staaten meist die vom Verkehr geforderten Zollflughäfen ohne weiteres anlegen, als vielmehr für den internationalen Sport- und Privatluftverkehr. Denn oft sind die Zollflughäfen zu weit von der Grenze entfernt, sodaß sie von einer kleinen Sportmaschine ohne Zwischenlandung nicht erreicht werden können, oder es befindet sich in der Gegend, die das Ziel eines Privatflugzeuges ist, überhaupt kein Zollhafen, sodaß ein Flugverkehr unmöglich gemacht wird.

Was geschieht nun bei einer Notlandung in fremdstaatlichem Gebiet? Die internationalen Abkommen fordern für diesen Fall, daß das Luftfahrzeug nicht weiterfliegen darf, bis die nächstgelegene Polizei- und Zollbehörde informiert worden ist, die eine Kontrolle der Papiere und der Fracht vorzunehmen und dann den Piloten auf den nächsten Zollhafen zur Erledigung der Formalitäten, zu verweisen hat [170]).

Beim Abflug und bei der Landung eines Luftfahrzeuges haben die Landesbehörden in allen Fällen das Recht, eine genaue Untersuchung vorzunehmen und die Ausweise nachzuprüfen. (Art. 18 PLA) [171]).

Die Ausstattung der Flughäfen und Bodenorganisationen steht ganz im Ermessen der staatlichen Verwaltung, die von sich aus aber alles tun wird, um den Anforderungen an Sicherheit zu genügen und eine Regelmäßigkeit des Luftverkehrs zu gewährleisten. International sind

---

[167]) Deutschland § 12.

[168]) Großbritannien Art. 5, Abs. 1; Brasilien Z. 5.

[169]) PLA Art. 15, Abs. 3; Ciana Art. 15, Abs. 3; Havanna-Abkommen Art. 18 und 19; deutsch-französisches Abkommen vom Januar 1927, Art. 11.

[170]) Vgl. PLA Anhang A, Abs. 4 und 5; panamerikanisches Abkommen Art. 18, Abs. 5.

[171]) Jedes dem internationalen Verkehr dienende Luftfahrzeug muß versehen sein mit: einem Immatrikulationsausweis, einem Lufttüchtigkeitsausweis und Befähigungsausweis für die Besatzung, einem Namensverzeichnis der Passagiere, mit Frachtbriefen und Warenverzeichnis bei der Beförderung von Gütern und endlich mit den Bordbüchern (Art. 19 PLA und Anhänge A, B, C, E).

nur die Lichter und Signale für Flughäfen im Anhang D des PLA geregelt.

Die ganzen Vorschriften und Formalitäten der Landung und des Abflugs entspringen größtenteils zollpolitischen Gründen. So wurde versucht in Art. 36 und Anhang H des PLA eine spezielle internationale Regelung der Zollfragen für die Luftfahrt vorzunehmen, jedoch mußte man den staatlichen Gesetzen weitgehend entgegenkommen und die zwischenstaatlichen Zollabmachungen und Formalitäten auch für die Luftfahrt anerkennen. Aber alle Formalitäten beanspruchen Zeit, speziell eine genauere Prüfung von Waren, den dazu gehörigen Deklarationen und sonstigen Papieren. Ein solcher Zeitverlust widerspricht aber dem Ziel des Luftverkehrs, das dahin geht eine möglichst schnelle Beförderung und Zeitgewinn zu erreichen. Eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Zollvorschriften auf internationaler Basis wäre gerade für die Luftfahrt sehr wünschenswert.

Nach den meisten geltenden Zollrechten und Bestimmungen der Luftfahrtgesetze unterliegt jedes Luftfahrzeug, das in einen fremden Staat fliegt, der Verzollung. Für Verkehrsflugzeuge wird aber, da es sich um Gegenseitigkeit und auf gewissen Strecken meist um die gleichen Maschinen handelt, von den Zollbehörden auf Verzollung oder Sicherheitsleistung verzichtet. Für Sport- und Privatflugzeuge, die nur zu einem kurzen Aufenthalt in einen fremden Staat fliegen, gelten die Vereinbarungen der nationalen Aeroclubs, die wie beim Autoverkehr eine Regelung durch Triptiks vorsehen, sodaß sich jegliche Verzollung oder Hinterlegung erübrigt. Flugzeuge von Verkehrsgesellschaften, die nicht planmäßig verkehren, werden ganz verschieden je nach den staatlichen Gesetzen und Zollvorschriften behandelt.

5. Hilfeleistung in Seenot.

Die allgemeine Verpflichtung zur Hilfeleistung in Notfällen ist eine moralische Pflicht, die allen Menschen und somit auch den Staaten auf jedem Gebiet auferlegt ist. Für das Meer ist dieser Grundsatz fetgelegt durch die „Erklärungen der Rechte und Pflichten der Staaten," bei der Luftfahrt besteht er in einer ebenso ausdrücklichen Form in den internationalen Abmachungen. Art. 32 des PLA heißt: „Die Luftfahrzeuge der Vertragsstaaten haben bei der Landung und besonders in Notlagen Anspruch auf gleiche Hilfeleistung wie die einheimischen Luftfahrzeuge" (ebenso Art. 22 des Madrider Abkommens). Die panamerikanische Konvention vertritt das Recht auf Hilfeanspruch in einer noch großzügigeren Form. Ihr Art. 22 lautet: „Die Luftfahrzeuge aller Staaten haben bei Gefahr das Recht auf jede Hilfe, die man ihnen leisten kann". Der Unterschied der beiden Systeme ist, daß das Havanna-Abkommen die Hilfeleistung nicht nur für Vertragsstaaten verlangt, sondern sie allgemein jedem Luftfahr-

zeug gewährt. Wie ist es nun, wenn ein Luftfahrzeug z. B. ein Staatsluftfahrzeug ohne besondere Genehmigung den Luftraum eines fremden Staates benutzt? An sich handelt es sich um einen Rechtsbruch, um eine Verletzung der Staatssouveränität, deren Folgen Beschlagnahme des Luftfahrzeugs oder Verdacht der Spionage gegen die Besatzung wären, je nach dem Ermessen des geschädigten Staates. Um solchen diplomatischen Verwicklungen vorzubeugen, dürfte es angebracht erscheinen, eine internationale Regelung zu treffen die für alle Luftfahrzeuge bei nachgewiesener Notlage ein Ausnahmerecht vorsieht, das ihnen das Recht zur Notlandung und den Anspruch auf Hilfeleistung auch bei Nichtvertragsstaaten und im Falle eines unrechtmäßigen Einflugs einräumt.

Die Hilfeleistung selbst wird von allen Staaten in engster Zusammenarbeit und in sehr großzügiger Weise vorgenommen. Es genügt an die Maßnahmen zu erinnern, die unternommen wurden, wenn ein Luftfahrzeug als verschollen gemeldet wurde, sei es auf dem Meer oder bei Fernflügen auf dem Kontinent oder bei Expeditionen in die Polargebiete[172]). In vielen Ländern ist die Hilfeleistung außerdem durch staatliche Gesetzgebung geregelt[173]).

Für Luftfahrzeuge, die auf dem offenen Meer in Not geraten und der Hilfe von Schiffen bedürfen, richtet sich die Rettung nach den Grundsätzen des Seerechtes. (PLA Art. 23; Ciana Art. 23). Danach ist vor allem jeder Kapitän verpflichtet, allen Schiffen in Seenot Hilfe zu leisten, eine Abmachung, die auch in zahlreichen nationalen Gesetzgebungen festgelegt ist. Außerdem sind in der Internationalen Convention von Brüssel (23. Sept. 1910) verschiedene Bestimmungen aufgestellt worden für die Rettung und Hilfe auf hoher See, so z. B. über den Lohn der Rettung, der sich nach dem Wert des geretteten Gutes richtet. (Art. 2). Schiffe und Personen, die sich gegen das ausdrückliche und verständige Verbot des zu bergenden Schiffes an der Rettung beteiligen, erhalten keinen Lohn; (Art. 3) endlich ist für die Rettung von Menschen kein Lohn angesetzt. (Art. 9)[174]).

Schon die Aufzählung dieser Bestimmungen genügt um zu zeigen, wie schwer oft diese seerechtlichen Bestimmungen auf die Rettung von Luftfahrzeugen anzuwenden sind. Oft wird ein Luftfahrzeug in Not nicht in der Lage sein, einen Retter auszuwählen oder zwischen den verschiedenen Schiffen und Luftfahrzeugen, die zur Hilfe kommen, eine Auswahl zu treffen, aber vor allem wird der Lohn für den Retter meist nur sehr gering sein in Anbetracht des relativ kleinen Wertes des geretteten Gutes im Verhältnis zu den Rettungskosten. So z. B. bei einem großen Dampfer, der viele Meilen zu Hilfe eilen

---

[172]) Z. B. Nungesser und Coli, Amundsen-Expedition, Nobile-Expedition usw.

[173]) So z. B. in Italien: Königl. Dekret vom 11. Jan. 1925; Griechenland: Dekret vom 13. Juni 1931, Art. 41; Portugal Dekret 20 062, Art. 207 und Art. 42 des Luftgesetzes der USSR.

[174]) Vgl. RGBl. 1913; Nr. 10, S. 66 ff.

muß. Die Regelung des PLA, also die Beziehung auf das Seerecht, dürfte keine endgültige sein, eine eigene Regelung für Luftfahrzeuge in Seenot wird bei dem immer mehr zunehmenden transozeanischen Verkehr unumgänglich sein [175]).

III. Teil.

Sicherheitsmaßnahmen für den Luftverkehr und für die überflogenen Staaten.

1. Sicherheit der Luftfahrt und äußere Sicherheit der Staaten.

Die Interessen der Luftfahrt und der Staaten zielen auf eine möglichst große Sicherheit im Verkehr hin, die vor allem durch eine genaue staatliche Untersuchung jedes zum Verkehr zugelassenen Luftfahrzeuges auf seine Lufttüchtigkeit hin gewährleistet wird. Daneben existieren aber noch eine Reihe staatlicher und internationaler Maßnahmen, die dem Schutz der Luftfahrt und der Staaten dienen. Alle Maßnahmen, die für die Sicherheit des Luftverkehrs bestimmt sind, wirken sich ja auch sekundär für die Sicherheit der überflogenen Staaten aus.

Wie sich im Seerecht, zur Verhütung von Zusammenstößen, eine Fahrordnung herausgebildet hat, so mußte auch bei der Luftfahrt durch besondere Vorschriften ein reibungsloser Verkehr gesichert werden. Schon auf der Conférence internationale de la navigation aérienne, 1910 in Paris, wurde ein Entwurf für die verkehrstechnischen Fragen der Luftfahrt ausgearbeitet, der von der Cina noch ergänzt, im Anhang D des PLA als internationale Verkehrsbestimmungen übernommen wurde. Die dort aufgestellten Grundsätze haben sich praktisch bewährt und allgemein durchgesetzt und zwar auch bei den Nichtvertragsstaaten [176]). Schwierigkeiten erwachsen der Luft-

[175]) Vgl. Wegerdt, ZLR II, 1928, Heft 1, S. 42. Eine Aussprache wird bei Art. 23, welcher vorschreibt, daß die Rettung von Luftfahrzeugen aus Seenot nach den Grundsätzen des Seerechts geregelt wird, darüber erforderlich sein, ob es weiterhin zweckmäßig ist, die Rettung von Luftfahrzeugen aus Seenot nach den Grundsätzen des Seerechts zu regeln. Den Luftfahrtunternehmen ist diese Bestimmung lästig, weil sie hohen Bergelohn zu entrichten haben, den Schiffahrtsunternehmen ist sie nicht weitgehend genug, weil der Höchstbetrag des Bergelohns, der Wert des geborgenen Luftfahrzeuges, die Kosten der Bergung nicht deckt. Vgl. auch den Vorschlag der Citeja vom 8. April 1932 für eine allgemeine Regelung. (Abgedruckt bei Kroell, a. a. O., S. 232.)

[176]) Das Verkehrsreglement des PLA, Anhang D III, schreibt genaue Ausweichregeln vor, ferner haben mit Maschinenkraft betriebene Luftfahrzeuge den Ballons Platz zu geben, beim Vorbeifliegen ist eine Mindestdistanz von 200 Metern einzuhalten, ferner sind genaue Bestimmungen über Lichterführung bei Nacht (Abschnitt 1), Beleuchtung der Flughäfen und für die Abgabe von Zeichen gegeben.

fahrt bei Nachtflügen, vor allem aber bei ungünstiger Witterung, bei Nebel oder Schneetreiben. Für Nachtflüge ist im Anhang D Abschnitt 1 eine genaue Lichterführung vorgesehen, wie auch die Beleuchtung der Flughäfen und die Abgabe von Lichtsignalen [177]). Um den Verkehr bei unsichtigem Wetter zu ermöglichen, sind die Luftfahrzeuge mit Orientierungsinstrumenten ausgerüstet, die jedoch allein nicht die nötige Sicherheit gewähren. Der Luftverkehr ist bei solchen Flügen meist auf die drahtlose Telegrafie angewiesen; der Funker tritt mit den nächsten Flughäfen in Verbindung, die dann mittels eines komplizierten Verfahrens (Radiogoniometrie, Funkpeilung) den genauen Standort des Luftfahrzeuges bestimmen und seinen Flug dirigieren können. Ein solcher Funkverkehr erfordert natürlich die Mitnahme der nötigen Sende- und Empfangsapparate an Bord der Luftfahrzeuge, was jedoch nicht ohne weiteres erlaubt ist. Das PLA verlangt nur für Verkehrsflugzeuge, die mindestens 10 Personen fassen, die Mitführung von Funkapparaten [178]) und überläßt die Regelung für andere Maschinen der staatlichen Gesetzgebung. Diese Regelung ist höchst widerspruchsvoll, da sich zwei Interessen gegenüberstehen: die saatlichen Gesetze verbieten die Mitnahme grundsätzlich oder machen sie zum Mindesten von einer besonderen Bewilligung abhängig [179]); der Grund der Einschränkung liegt im staatlichen Nachrichtenmonopol und der Spionagegefahr. Diesen Gründen gegenüber steht die allgemeine Einsicht, daß die Luftfahrt ohne drahtlose Telegrafie nicht auskommt, ja ihre Sicherheit zum großen Teil auf ihr beruht. Trotzdem ist für die Regelung des Rechtes der Mitführung von Funkapparaten das nationale Recht maßgebend, was juristisch gesehen, Anlaß zu den verschiedensten Konflikten geben kann [180]), da die Anforderungen der verschiedenen Staaten in keiner Weise gleich sind.

Eine international-einheitliche Regelung wäre sehr wünschenswert, vor allem da mit zunehmendem Luftverkehr es sehr wahrscheinlich ist, daß Funkgeräte als Voraussetzung zur Zulassung verlangt wer-

---

[177]) Vgl. S. 55 dieser Arbeit.

[178]) PLA Art. 14, Abs. 2: „Jedes im öffentlichen Verkehr verwendete Luftfahrzeug, das mindestens 10 Personen faßt, muß mit Sende- und Empfangsapparaten für drahtlose Telegrafie ausgerüstet sein . . ."

[179]) Vgl. die staatlichen Luftverkehrsgesetze, Deutschland § 14; Schweiz Art. 13; Frankreich Art. 34; vgl. auch die zwischenstaatlichen Abkommen, z. B. Deutschland/Dänemark Art. 6; Deutschland/Oesterreich Art. 9; Deutschland/Belgien Art. 6, Abs. 1.

[180]) Als Beispiel vgl. Oppikofer: Internationale Handelsluftfahrt und einzelstaatliche Verwaltung, Arch. öffentl. R. 58, N. F. 19, S. 412: „Italien verlangt eine Funkanlage für jedes international verkehrende Luftfahrzeug, sofern es ohne Zwischenlandung mehr als 160 Kilometer zurückzulegen oder mehr als 25 Kilometer über See zu fliegen hat. Bestimmt nun aber das italienisch-oesterreichische Abkommen vom 11. Mai 1928 in Art. 6, daß die Mitführung von Funkgeräten nur mit Erlaubnis beider Staaten gestattet sei, so hängt der ganze Verkehr italienischer Flugzeuge nach Oesterreich von den österreichischen Bestimmungen über Mitführung von Funkgeräten ab."

den. Die technischen Einzelheiten für eine solche Regelung sind schon im Weltfunkvertrag gegeben, der gerade für Funkanlagen an Bord von Luftfahrzeugen bestimmte Mindestanforderungen vorschreibt und die Signatarstaaten verpflichtet, hinsichtlich der technischen Anforderungen an ausländische Luftfahrzeuge keine höheren Anforderungen als an eigene zu stellen [181]). Weiter enthält der Weltfunkvertrag für bewegliche Funkstellen auch einheitliche Betriebsvorschriften [182]), die aber den Anforderungen eines internationalen Luftverkehrs nicht genügen; auch die Ergänzungsbestimmungen der Internationalen Luftfahrtkonferenz im Haag 1928 können noch nicht als endgültige Bestimmungen angesehen werden.

Die internationalen Gruppenabkommen verpflichten die Vertragsstaaten, als weitere Maßnahme für die allgemeine Sicherheit, die für einen Wetter- und Flugsicherungsdienst erforderlichen Einrichtungen zu treffen und dabei „soviel als möglich" zusammenzuarbeiten, was aber einen sehr relativen Begriff darstellt. Doch da es sich um gegenseitige Leistungen und damit Vorteile handelt, dürfte auch diese etwas zu allgemein gefaßte Bestimmung den gewünschten Erfolg bringen. Vor allem ist die Sammlung und Verteilung meteorologischer Nachrichten vorgesehen, dann die Veröffentlichung von vereinheitlichten Luftfahrtkarten [183]), sowie die Einrichtung eines einheitlichen Systems von aeronautischen Kennzeichen auf dem Erdboden und der notwendigen Stationen für drahtlose Telegrafie [184]).

Eine weitere Bestimmung für die allgemeine Sicherheit sind gewisse Beförderungsverbote für Luftfahrzeuge. Die internationalen Abkommen (PLA Art. 26 ebenso Ciana, Havanna-Abkommen Art. 15 und Weltpostvertrag) sehen nur Verbote für die Beförderung von Sprengstoffen, Kriegswaffen und Munition vor und machen mehr den Eindruck, als wollten sie indirekt eine Regelung für den Luftfhandel von Kriegsgegenständen treffen. Jedoch ist es dem einzelnen Staat überlassen auch für andere Gegenstände ein Beförderungsverbot zu erlassen, was vor allem für sämtliche explosive Stoffe und Flüssigkeiten sowie giftige Gase u. a. mehr geschah [185]).

[181]) Vgl. Weltfunkvertrag (25. Nov. 1927 in Washington) Vollzugsordnung Art. 15 und 16 in Martens Rec. 3. Sér. 26, S. 234 ff.

[182]) Weltfunkvertrag, Art. 9 bis 11, 19, 20.

[183]) Einige dieser Luftfahrtkarten sind bereits erschienen; siehe Umschlag der Bulletins Officiels de la Cina (Anzeigen).

[184]) Vgl. PLA Art. 35 und Anhang F und G; Ciana Art. 35; Havanna-Abkommen Art. 31.

[185]) Vgl. die Luftverkehrsgesetze: von Deutschland § 14; Schweiz Art. 24; Frankreich Art. 33; Belgien Art. 34 der königl. Verordnung vom 11. März 1931; dann Panama Art. 21, 29, 33; Mexiko Art. 13, 122, 132 u. a. mehr; auch die zwischenstaatlichen Abkommen; z. B. Deutschland/Dänemark Art. 15; Deutschland/Oesterreich Art. 11; Deutschland/Frankreich Art. 7; Oesterreich/Ungarn Art. 11; Oesterreich/Holland Art. 14; Oesterreich/Jugoslavien Art. 14.

2. Die innere Sicherheit der Staaten.

Eine Reihe weiterer Beförderungsverbote dienen dem Schutz der inneren Interessen eines Staates. Die Luftfahrt ist das geeignetste Mittel zur Spionage. Wenn man den fremden Passagieren schon nicht verbieten kann das überflogene Land zu betrachten, so soll durch ein Verbot der Benützung photographischer Apparate [186]), ferner der Mitnahme von Brieftauben oder von Apparaten für drahtlose Telefonie oder Telegrafie, der Spionage vorgebeugt werden. Die internationalen Abmachungen (PLA Art. 27, 28; Havanna-Abkommen Art. 17) überlassen es ganz dem Ermessen der einzelnen Staaten Beförderungsverbote zu erlassen, sie verlangen nur, daß diese Verbote der Cina bzw. der panamerikanischen Union mitgeteilt werden, um von dort aus alle Vertragsstaaten zu verständigen. Eine weitere Gruppe von Verboten ist auf die Beförderung von Zeitungen, Schriften oder Büchern gerichtet, die der Staatsauffassung oder dem allgemeinen sittlichen Empfinden widersprechen [187]). Diese Einschränkungen müssen ohne Unterschied für einheimische und fremde Luftfahrzeuge angewendet werden. Ebenso ist der Abwurf von Flugschriften nur mit spezieller staatlicher Genehmigung gestattet.

Bei diesen Beförderungsverboten tritt der staatliche Souveränitätsgedanke sehr in den Vordergrund. Es muß dem einzelnen Land überlassen bleiben, Maßnahmen zum Schutze seiner inneren und äußeren Sicherheit zu ergreifen. Durch internationale Vereinbarungen können nur allgemein anerkannte Verbote, wie gerade die Beförderung von Sprengstoffen und Waffen festgelegt werden, im übrigen ist mit einer weitgehenden Verweisung auf die innerstaatliche Gesetzgebung wohl der richtige Weg beschritten.

IV. Teil.

Die Rechtslage der schwimmenden Flugstützpunkte.

Ein transozeanischer Luftverkehr mit Verkehrsflugzeugen ist bis heute ohne Zwischenlandung technisch nur sehr selten durchführbar. Es wurden deshalb verschiedene zum Teil recht phantastisch klin-

[186]) Die Mitnahme photographischer Apparate in Luftfahrzeugen ist nur unter Verschluß gestattet.

[187]) Als Beispiel eines solchen Beförderungsverbotes vgl. Bull. Rens. Nr. 688, 12. Sept. 1935: Communication du Ministère belge des Transports en date du 16 août 1935:

Le Ministre belge des Transports, se basant sur les dispositions de l'Article 28 de la Convention portant règlementation de la navigation aérienne en date du 13 octobre 1919, a interdit le transport en Belgique des publications suivantes: „L'Art d'Amour ou l'Ecole de l'Amour" par le docteur Verdier; „Les Passions de Gisèle".

gende Projekte ausgearbeitet, schwimmende Flugstützpunkte auf hoher See zu errichten [188]), von denen aus die Luftfahrzeuge mit Betriebsstoff und den nötigen Ersatzteilen versehen werden könnten. Bis jetzt haben diese Projekte aber erst in der Aufstellung der beiden Dampfer „Westfalen" und „Schwabenland", als ständige Flugbasis für den deutschen Südamerikadienst, ihre Verwirklichung gefunden. Zweck der Flugstützpunkte ist zunächst, wie schon oben gesagt, die Versorgung der Flugzeuge mit Brennstoff. Daneben sind sie aber auch von großer Wichtigkeit für die allgemeine Verkehrssicherheit und zwar als Hilfslandestellen, als meteorologische Stationen oder als Zentralen für die drahtlose Telegrafie; sie würden selbst bei der Verwirklichung eines Non-stop-Fluges über den Ozean ihre Bedeutung nicht verlieren.

Uns interessieren hier nur die Rechtsfragen, die mit der Anlegung und mit dem Betrieb von Flugstützpunkten zusammenhängen und die schon von Anfang an der Gegenstand zahlreicher juristischer Abhandlungen waren [189]). Es erhebt sich vor allem die Frage, ob die Errichtung solcher Fluginseln mit dem Prinzip der Meeresfreiheit vereinbar ist. Um diese Frage zu beantworten, erscheint es angezeigt, den heute zum Schlagwort gewordenen Begriff der „Freiheit der Meere" etwas genauer zu definieren. Die hohe See ist eine „res nullius omnium communis" [190]) d. h. nach heutigem Völkerrecht hat kein Staat das Recht, seine Souveränität über das offene Meer oder Teile von ihm auszuüben, sondern nur das Recht auf jede übliche Nutzungsart des Meeres, das wiederum nur durch eine bereits ordnungsmäßige Nutzung durch einen anderen Staat beschränkt werden kann. Zu diesen Nutzungen gehört vor allem das Recht zur Seeschiffahrt und alle zu deren Sicherheit nötigen Einrichtungen, wie das Aufstellen von Feuerschiffen und die Verankerung von Bojen, dann das Recht zur Hochseefischerei, zur Kabellegung u. a. mehr. Die Meeresfreiheit läßt also eine tatsächliche Inbesitznahme einzelner Teile der hohen See zu, soweit es sich um einen erlaubten Allgemeingebrauch handelt und die Inbesitznahme nicht um der Herrschaft willen geschieht. Unter diesen Gesichtspunkten ist auch die Anlage von Fluginseln auf hoher See zulässig, als ein für den Luftverkehr im freien Luftraum über dem Meer notwendiges und für den allgemeinen Gebrauch bestimmtes Hilfsmittel.

Wie gestaltet sich nun die Bestimmung der Rechtslage der Flugstützpunkte? Die herrschende Meinung [191]) unterscheidet zwischen be-

[188]) Vgl. Henning, Weltluftverkehr und Weltluftpolitik, S. 612, Velhagen und Klassing 1931, S. 101 und Haupt, AfL. 1932, Bd. 2, S. 297.

[189]) Es seien hier nur einige erwähnt, wie Schaefer, a. a. O.; Unruh, a. a. O.; Vogel a. a. O.; Giannini, Gli isoletti galleggianti, Studi D. A. 1931, Bd. 2, S. 96 ff.; Haupt, Die Rechtsstellung künstlicher Flugstützpunkte, AfL. 1932, Bd. 2, S. 297; Udina, a. a. O.; Cavoglieri, a. a. O.; Salvioli, a. a. O.; Kroell, RGDA. 1934, Bd. 3, S. 15; ders. RAI 1935 Nr. 16, S. 181; v. Heyck, DJZ. 1934, S. 1333.

[190]) Vgl. v. Taube, Annuaire, 33, S. 260.

[191]) So z. B. Haupt, Die Rechtsstellung künstlicher Flugstützpunkte S. 303 ff.; Schaefer, a. a. O., S. 19 ff., 34 ff.; Vogel, a. a. O., S. 29 ff.

weglichen und ortsfesten Anlagen[192]). Für die ersteren pflegt sie im Wege der Analogie das Recht der Seeschiffahrt anzuwenden, für die letzteren das Recht der Insel[193]). Bei den beweglichen Stützpunkten wird es sich meist um Schiffe handeln oder um besonders gebaute Konstruktionen, die aber wesentliche Merkmale von Schiffen haben müssen, wie eine bestimmte Form, die Fähigkeit ihren Standort zu verändern, eine organisierte Schiffsmannschaft als Besatzung, außerdem natürlich das Flaggenrecht und die vorgeschriebenen Schiffspapiere besitzen müssen. Wichtig ist, daß sie den Charakter eines Schiffes behalten, wodurch sie diesem auch rechtlich gleichgestellt bleiben[194]); dabei ist es gleichgültig, ob sie auch die längste Zeit am gleichen Ort verankert bleiben.

Die analoge Anwendung der Rechtsstellung der Inseln auf ortsfeste verankerte Flugstützpunkte erscheint dagegen sehr zweifelhaft. Denn wenn man nach der Analogie eine Fluginsel als staatliches Gebiet anerkennt, so folgt aus der Gebietshoheit des Staates, daß auf der Fluginsel, gleich wie auf anderem Staatsgebiet seine absolute Souveränität gilt. Der Staat hat also die Verwaltung zu führen und alle zur Aufrechterhaltung der Ordnung erforderlichen Maßnahmen zu treffen; die sich auf der Insel befindlichen Personen unterstehen seiner Herrschaft und seinen Gesetzen. Ferner gibt die Souveränität dem Staat aber auch das Recht die Fluginsel zu befestigen oder sie zu einem Flottenstützpunkt auszubauen und, um konsequent zu sein, müßte man diesem neuen Land auch Küstengewässer zubilligen und die Gebietshoheit am Luftraum über der Insel und den dazugehörigen Küstengewässern anerkennen.

Die sich aus der Anerkennung der Souveränität ergebenden Folgerungen widersprechen aber einmal dem Prinzip der Meeresfreiheit, das nur eine Nutzung für den allgemeinen Gebrauch zuläßt, dann aber würde es dem Zweck und Sinn eines Flugstützpunktes, der ausschließlich einem Verkehrsbedürfnis für den völkerrechtlichen Gemeingebrauch dienen soll, widersprechen, wenn dadurch das Staatsgebiet und die Macht eines Staates vergrößert wurde. Eine Be-

---

[192]) Diese Unterscheidung bedeutet nicht für bewegliche Stützpunkte eine tatsächlich ausgeführte oder auszuführende Ortsveränderung, sondern nur die Möglichkeit, diese durch eigene Kraft vorzunehmen.

[193]) Bemerkenswert sind die Ausführungen von Unruh in „Völkerbund und Völkerrecht", Heft 10, Januar 1935, S. 541/42. Er verweist auf die Analogie zur Rechtslage bei der Anlegung einer offenen Reede, die, solange sie einem wirklichen Verkehrsbedürfnis entspricht, grundsätzlich für zulässig erachtet wird. Diese Theorie hätte den Vorteil, daß kein rechtlicher Unterschied zwischen festen und beweglichen Fluginseln mehr nötig wäre, doch ist schon die Rechtslage einer offenen Reede umstritten. (Haager Kodifikationskonferenz 1930!)

[194]) So die beiden deutschen Schiffe „Westfalen" und „Schwabenland", die früher Handelsschiffe waren. Als nautisch bewegliche und lenkbare Wasserfahrzeuge mit organisierter Besatzung und deutscher Staatsangehörigkeit besitzen sie die wesentlichen Konstruktions- und Funktionselemente eines Schiffes. Ein neues Flugschiff ist im Bau. Dies wird speziell als Flugsicherungsschiff gebaut.

schränkung der Souveränität, wie sie verschiedentlich vorgeschlagen wurde[195]), ist schon deshalb abzulehnen, weil dies dem eigentlichen Begriff der Souveränität widersprechen würde.

Es zeigt sich, daß eine analoge Rechtsanwendung auf die Inseln in keiner Weise zu einem befriedigenden, den Erfordernissen genügenden Resultat führen kann[196]). Auch das geltende Völkerrecht enthält kaum Rechtssätze, die auf die neue Materie anzuwenden wären. Es scheint deshalb erforderlich, eine internationale Rechtssetzung für die Flugstützpunkte zu treffen, um zu verhüten, daß der Bau von Fluginseln eine Quelle der verschiedensten völkerrechtlichen Streitigkeiten wird. Ihre Anlage ist, wie wir gehört haben, als Allgemeingebrauch mit dem geltenden Recht der Meeresfreiheit in Einklang zu bringen. Der Bau wird von den an einem transozeanischen Luftverkehr am meisten interessierten Staaten einzeln oder gemeinsam unternommen werden, doch müßten diese die Fluginseln auch den anderen Staaten zur Verfügung stellen; dabei könnten sie durch besondere Landungsgebühren für fremde Luftfahrzeuge die eigenen bevorzugen. Die Fluginseln würden wohl im Besitze der einzelnen Staaten stehen, doch sollten sie ihrer Rechtsstellung nach international sein, d. h. sie dürften nicht der Souveränität des Erbauerstaates unterstehen. Es müßte ein internationales Organ mit der Oberhoheit betraut werden, von dessen Zustimmung schon der Bau von Flugstützpunkten abhängig gemacht werden müßte, um eine dem Allgemeinwohl schädliche Konkurrenz zu vermeiden[197]). Der Völkerbund kommt, wie schon oft richtig behauptet wurde, dafür nicht in Frage, da er ein politisches Organ darstellt und ihm außerdem eine Reihe von Staaten nicht angehören. Aber warum greift man nicht zu dem Nächstliegenden, der internationalen Luftfahrtkommission? Vielleicht ist dieser Vorschlag verfrüht, da das PLA und somit die Cina noch nicht einer letzten Revision unterzogen wurde, die ihr die Anerkennung sämtlicher an der Luftfahrt interessierten Staaten brachte. Aber die Revision und allgemeine Anerkennung dürfte nicht mehr allzu fern sein, sodaß es der Mühe wert erscheint, auf die sich daraus ergebenden Möglichkeiten einzugehen.

Wenn man von dem Gesichtspunkt ausgeht, daß Fluginseln ausschließlich einem transozeanischen Luftverkehr dienen sollen, so fällt ihre rechtliche Ausgestaltung sicher der Cina als internationalem gesetzgeberischen Organ für die Luftfahrt zu. Die Cina könnte die verwaltungsrechtlichen Aufgaben den Erbauerstaaten überlassen, sowie auch die rechtliche Stellung der auf den Fluginseln lebenden Per-

[195]) Vgl. Haupt, AfL. 1932, Bd. 2, S. 305.

[196]) Es wurde auch versucht, eine Analogie auf das Recht zur Kabellegung für Fluginseln anzuwenden, doch waren diese Versuche ohne Erfolg. Vgl. Schaefer, a. a. O., S. 32.

[197]) Vgl. hierzu auch Kroell, RAI 1935 Nr. 16 „L'aspect juridique des lignes aériennes transocéaniques et leur organisation administrative par les Etats intéressés.

sonen ihrer heimatstaatlichen Gesetzgebung unterstellen. Die zur Deckung der Baukosten erforderlichen Gebühren für die Benutzung der Fluginseln könnten auch dem Ermessen der Erbauerstaaten unterstellt werden, die Cina hätte somit nur die Oberhoheit über die Flugstützpunkte und es würde ihr obliegen, darauf zu achten, daß deren internationaler Charakter erhalten bleibt; sie müßte auch die luftrechtlichen Maßnahmen für deren Benutzung und Sicherung treffen. Diese Lösung hätte den Vorteil, daß eine Fluginsel nicht als staatliches Gebiet anzusehen wäre, sondern daß sie als Sache zu betrachten wäre, die einen staatlichen Besitz darstellt, aber, da sie sich auf dem internationalen Meer befindet, auch eine internationale Rechtsstellung haben muß, um dem sich aus der Meeresfreiheit ergebenden allgemeinen Gebrauchsrecht zu dienen. Allerdings müßte das geltende Völkerrecht zur Verwirklichung dieses Vorschlages manche Konzessionen machen, die aber auch bei einer analogen Verwendung des Rechts der Inseln nicht zu umgehen wären. Die Völkerrechtswissenschaft steht dem Problem der Flugstützpunkte, obwohl diese erst noch ihrer praktischen Verwirklichung bedürfen, mit vollem Interesse gegenüber, wie schon die Budapester Tagung von 1930 des Comité juridique international de l'aviation[198]) und die darüber reichlich entstandene Literatur zeigt.

[198]) Vgl. Neuvième Congrès International de législation aérienne du Comité juridique international de l'aviation, Paris 1931, S. 134 ff.

3. Kapitel.

Der Völkerbund und die internationalen Luftverkehrsorganisationen.

Art. 24 der Völkerbundsstatuten verlangt, „daß alle früher durch Kollektivverträge errichteten internationalen Büros, vorbehaltlich der Zustimmung der vertragsschließenden Teile, dem Bunde unterzuordnen sind. Alle künftig gebildeten internationalen Büros und mit der Regelung von Angelegenheiten internationalen Interesses betrauten Ausschüsse werden dem Bund untergeordnet."

Durch Kollektivabkommen zur Regelung des Luftverkehrs wurden zwei solcher internationaler Büros geschaffen: die Commission internationale de la navigation aérienne, die Cina, die ihren Sitz in Paris hat und die Comisión Ibero-Americana de navegación aérea, die Ciana; ersteres durch Art. 34 des Pariser Luftverkehrsabkommens, letzteres durch den entsprechenden Text der Convenio Ibero-Americano de navegación aérea, wobei diese letztere Kommission allerdings ihre Tätigkeit nie aufgenommen hat.

Das dritte internationale Gruppenabkommen, die panamerikanische Konvention von Havanna, hat keine Organisation geschaffen analog der Cina, sondern sie hat die panamerikanische Union mit der Durchführung des Abkommens betraut und sie als Zentralstelle für alle luftverkehrsrechtlichen Fragen erwählt. Die panamerikanische Union ist eine politische Institution, eine Art Völkerbund für die amerikanischen Staaten, ganz unabhängig von dem Genfer Organismus, mit dem sie allerdings, soweit nicht grundsätzliche Verschiedenheiten bestehen, zusammenarbeitet als „Entente régionale", wie es der Völkerbundspakt ausdrückt[199]).

Auf dem Gebiet der Luftfahrt will die panamerikanische Union vor allem eine Vereinheitlichung der staatlichen Gesetze und Verordnungen erzielen, im Einklang mit den Bestimmungen des Havanna-Abkommens. Dank den Bemühungen des Generalsekretärs der Cina, ist auch eine Zusammenarbeit dieser beiden großen Organisationen schon praktisch vollzogen[200]).

---

[199]) Vgl. Art. 21 der Völkerbundssatzung und Alvarez, a. a. O. (la Ve Conférence panaméricaine et la Société des Nations).

[200]) Vgl. RAI 1931, S. 56.

Die Cina ist also heute das einzige internationale Verwaltungsorgan für den Luftverkehr, das der Autorität des Völkerbundes untersteht. Das Pariser Luftabkommen hat diese Oberaufsicht des Völkerbundes in Art. 34 wie folgt anerkannt: „Es wird unter der Bezeichnung ‚Internationale Luftfahrtkommisson' eine ständige internationale Kommission eingesetzt, die unter dem Schutz des Völkerbundes steht (placée sous l'autorité de la Société des Nations)".

Die Deutlichkeit dieses Textes und des entsprechenden Artikels der Völkerbundsstatuten läßt zu wünschen übrig, und es erscheint zweckmäßig, die Beziehungen genauer zu untersuchen, vor allem den Sinn der Worte: „Placée sous l'autorité de la S. d. N.". Hierfür dürften die im Völkerbundsrat über diesen Artikel gegebenen Erklärungen maßgebend sein. Schon 1921 hatte der französische Ratsvertreter einen Bericht eingereicht, in dem er u. a. ausführt: „Il faut présumer que les rédacteurs du pacte ont entendu laisser à ces organismes une large autonomie et non point les fusionner intimement avec les organismes propres à la Société . . .". Auf der Vollversammlung 1927 kam das Thema nochmals zur Erörterung, jedoch ohne eine genaue Begriffsbestimmung zu erzielen. Es wurde dann der Vertreter Chinas gebeten, eine genaue Interpretation auszuarbeiten, die 1928 dem Rat vorgelegt und von diesem gutgeheißen und angenommen wurde. In dieser Denkschrift, die als offizielle Auslegung anzusehen ist, wird folgendes ausgeführt[201]): „l'article 24 se sert du mot autorité pour caractériser les relations entre la Société et un grand nombre d'institutions internationales. Malgré la très grande force du terme il y a lieu de remarquer que les rédacteurs du pacte n'ont pas eu en vu de faire rentrer indirectement une semblable diversité d'institutions internationales, dans le cadre propre de la Société des Nations, en portant attainte à leur autonomie intérieure, aux dispositions de leurs statuts qui règlent leur siège, etc. . . . Ils ont cependant eu en vu de faire de la S. d. N. en centre de coordination pour l'activité des diverses institutions internationales. L'autorité de la Société semble par là devoir normalement se préciser comme ètant l'exercice par la Société de cette mission générale d'examen et de coordination des diverses manifestations de la vie internationale. Dans cet ordre d'idées la Société devra veiler à ce que l'organisation en question conserve toujours un caractère nettement international et accomplisse ses travaux avec l'efficacité nécessaire . . ."

Aus dieser offiziellen Erklärung kann man schließen, daß der VB. nur als oberste Instanz in den internationalen Beziehungen der Völker gelten will, daß aber die Autonomie, in unserem Falle der Cina, vollkommen erhalten bleibt, ebenso wie die Unabhängigkeit ihrer Tätigkeit, soweit sie den vorgeschriebenen Rahmen nicht überschreitet. Das bestätigt schon die Tatsache, daß der Völkerbund

[201]) Vgl. Roper, a. a. O., S. 166 f.

weder eine Vertretung in der Kommission haben kann, noch daß er einem Staat eine Vertretung verschaffen kann, sondern dafür nur der Beitritt oder die Ratifikation des PLA maßgebend ist. Auch hat der VB. keinerlei direkten Einfluß auf die Entscheidungen und Beschlüsse der Cina, die auf ihrem Gebiet vielmehr volle Handlungsfreiheit hat.

Aber weder die Autonomie der Cina, noch die in Art. 24 vorgesehene Autorität des Völkerbundes, schließt eine enge Zusammenarbeit aus. In allen Fragen, die das Gebiet der Luftfahrt betreffen, ist die Cina der technische Berater des VB. geworden, der ihre Erfahrungen für seine Arbeiten über den Luftverkehr verwertet. Der Art. 25 der internen Satzungen der Cina kennzeichnet diese Zusammenarbeit am besten: „La commission internationale de navigation aérienne et placée conformément à l'article 34 de la convention sous l'autorité de la Société des Nations. Elle communiquera au Conseil de la Société toutes les publications et décisions. Le cas échéant elle donnera son avis au Conseil de la Société sur les questions qui pourraient lui être renvoyées." Dieser Artikel wurde noch durch genauere Bestimmungen über die Art der Zusammenarbeit erweitert [202]).

Die Cina teilt also regelmäßig ihre Beschlüsse dem Sekretariat des Völkerbundes mit, dieses umgekehrt überläßt die gesamte internationale Regelung der Luftfahrt der Cina und läßt sie in allen Fragen, die im direkten Interesse für den VB. stehen, mitarbeiten. Von beiden Seiten wird diese Zusammenarbeit in den Schranken gehalten, die die offizielle Auslegung des Art. 24 vorsieht. Die Unterkommission des Völkerbundes, die sich mit den Fragen des Luftverkehrs befaßt, ist die Verkehrs- und Transitkommission (Commission consultative et technique des communications et du transit), die in ihrem Rahmen ein Luftfahrtkomitee (Comité de coopération entre aéronautiques civiles) errichtet hat.

Es drängt sich bei diesen Betrachtungen unwillkürlich die Frage auf, ob es nicht vorteilhafter wäre, die Cina mit dem Völkerbund zu vereinigen und somit die ganze Regelung des internationalen Luftverkehrs in seine Hände zu legen. Der VB., dem ein großer Teil der Staaten der Welt angehört, könnte, mit den Mitteln seiner Organisation ein wirklich weltgleiches Luftrecht schaffen. Es könnte so eine engere Zusammenarbeit der Luftfahrtkommission mit allen anderen internationalen Organisationen, die ebenfalls der Autorität des Völkerbundes unterstehen und deren Arbeitsgebiet mit dem der Luftfahrt

---

[202]) Vgl. Resolution Nr. 277 (B. O. Nr. 10, 1926: La commission décide:

1° d'adresser à l'avenir au Sécrétaire Général de la S. d. N. un ordre du jour de chacune des sessions de la Cina en invitant le Sécrétaire Général de la Commission consultative et technique des communications et du transit à assister, s'il le désire, ad audiendum aux sessions de la Cina.

2° d'autoriser le Sécrétaire Général de la Cina à assister dans la même condition aux séances de la commission consultative et technique des communications et du transit lorsque des questions portées à l'ordre du jour des séances des cette commission lui paraîtront de nature à intéresser la Cina.

in Verbindung steht, vorgenommen werden, zum Vorteil des internationalen Verkehrs. Auch wäre die Möglichkeit gegeben, einer von verschiedenen Seiten bemängelten Ueberorganisation der luftrechtlichen, luftverwaltungsrechtlichen und lufttechnischen Organisationen entgegenzutreten und eine bestimmt berechtigte Rationalisierung auf diesem Gebiet vorzunehmen.

Diesen Ausführungen ist entgegenzuhalten, daß der Völkerbund eine politische Institution darstellt, die obwohl ihr höchstes Ziel die Wahrung des Weltfriedens ist, doch allzu leicht von den Großmächten als Werkzeug zur Durchführung ihrer politischen Interessen verwendet wird und auch der Grundsatz der Gleichberechtigung nicht immer in vollem Maße berücksichtigt wird. Die Organisationen der Luftfahrt müssen aber international im wahren Sinne des Wortes sein und fern von jeder Politik stehen, um die Entwicklung des internationalen Luftverkehrs zu fördern und für ihn ein einheitliches Recht zu schaffen. Die internationale Luftverkehrskommission muß auch allen Staaten zugänglich sein und zwar auch den Mächten, die dem Völkerbund fernstehen. Nur unter diesen Gesichtspunkten und bei strenger Beachtung der Gleichberechtigung aller, kann eine internationale Organisation ein Völkerrecht für die Luftfahrt schaffen und erhalten.

Schlußbetrachtung.

Wir haben gehört, daß eine völkerrechtliche Regelung für die internationale Luftfahrt bis heute durch zwei große Gruppenabkommen — das Pariser Luftverkehrsabkommen und die panamerikanische Konvention[203]) — und daneben durch eine Reihe bilateraler Staatsverträge von den Staaten, die keinem dieser Gruppenabkommen beigetreten sind, geschaffen wurde. Wir haben aber auch erkennen müssen, daß nur ein universelles einheitliches internationales Recht der Luftfahrt und ihrer zukunftsreichen Entwicklung entsprechen und sie fördern kann, und daß eine solche Regelung im eigensten Interesse aller Luftfahrt treibenden Staaten liegt. Wenn man auch sagen kann, daß keine grundsätzlichen Unterschiede bestehen, weder bei den Gruppenabkommen, noch bei den zwischenstaatlichen Verträgen, und wenn man auch feststellen kann, daß das PLA sowohl für das panamerikanische Abkommen als Grundlage diente, als auch besonders die zwischenstaatlichen Abkommen eine unausführliche Wiedergabe seiner Regelungen darstellen, so fehlt es doch in verschiedenen Punkten an der wünschenswerten Einheitlichkeit, die der internationale Luftverkehr braucht.

[203]) Das Madrider Abkommen ist, da es jeglichen praktischen Wert verloren hat, nicht mehr als geltendes Völkerrecht für den Luftverkehr zu betrachten.

Das Pariser Luftverkehrsabkommen stellt die bestdurchdachte und ausführlichste Konvention für die Luftfahrt dar, die vor allem durch die Cina als ausführendes Organ einen ganz besonderen Wert erhalten hat. Leider hat die erste noch im Kriegsgeist entstandene Fassung des PLA viele Staaten gegen sich voreingenommen, doch hat die Cina daraus ein Abkommen geschaffen, das, wenn es auch noch nicht eine letzte und endgültige Fassung erhalten hat, von allen Staaten anerkannt werden kann, vor allem schon deshalb, weil dadurch die Staaten die Möglichkeit erhalten, durch ständige Mitarbeit bei der Cina ihre eigenen Wünsche und Interessen zu vertreten. Sie können nunmehr Vorschläge zu Aenderungen oder Erweiterungen in direkter Aussprache mit den Vertretern der anderen Staaten beraten und verwirklichen. Die Bedeutung der Cina darf nicht unterschätzt werden; denn gerade die Luftfahrt, die ihre Entwicklung bestimmt noch nicht abgeschlossen hat, braucht ein internationales Organ, das ihrem internationalen Charakter entspricht, um die dauernden Neuerungen und praktischen Erfahrungen zu verarbeiten und in die geltende Rechtsordnung einzugliedern. Außerdem bedarf ein großer Teil der Fragen, speziell der der allgemeinen Sicherheit dienenden, die in den Anhängen des PLA behandelt werden, einer schnellen für alle Staaten verbindlichen Regelung.

Wenn man sich aber fragt, warum noch so viele Staaten dem PLA, trotz dieser Gesichtspunkte und dem allgemeinen Wunsch nach einer international gleichgestalteten Regelung fernstehen, so sind m. E. zwei Punkte besonders zu beachten[204]):

Nach Art. 34 des PLA, der von der Cina ihrer Zusammensetzung, ihrem Arbeitsgebiet und ihren Rechten handelt, ist diese der Oberaufsicht des Völkerbundes unterstellt. Wenn es sich auch, wie im vorherigen Kapitel klarzulegen schon versucht wurde, nur um eine Anerkennung des Art. 24 der Satzungen durch die Signatarstaaten des PLA handelt, das eigentliche Verhältnis zwischen Cina und Völkerbund aber mehr als Arbeitsgemeinschaft zu bezeichnen ist, so ge-

---

[204]) Es ließen sich wohl noch eine Reihe von Schwächen des PLA anführen, die aber meist nur von einigen Staaten bemängelt werden, während die anderen diese Regelung für gut heißen M. E. wären folgende Artikel einer Revision zu unterziehen:

Art. 6: Es erscheint zweifelhaft, ob der Begriff der Staatsangehörigkeit für Luftfahrzeuge angebracht ist.

Art. 7: Vielleicht wäre es zu empfehlen, die Eintragung einheitlich vom Wohnsitz des Eigentümers abhängig zu machen.

Art. 14: Im Interesse der allgemeinen Sicherheit erscheint es erforderlich, daß alle Flugzeuge, vor allem alle, die im öffentlichen Verkehr stehen, mit Apparaten für drahtlose Telegrafie zu versehen sind.

Art. 23: Die heute geltenden Bestimmungen des Seerechts für die Rettung von Luftfahrzeugen aus Seenot wären durch besondere luftrechtliche Bestimmungen zu ersetzen.

Art. 31: Der Begriff Militärluftfahrzeug scheint einer genaueren Bestimmung zu bedürfen. (Vgl. darüber Riesch, a. a. O.)

nügt diese begriffliche Bestimmung um all den Staaten, die der Genfer Institution nicht angehören oder aus ihr ausgetreten sind, einen Beitritt zur Cina zu erschweren, ja vielleicht unmöglich zu machen. Es erhebt sich deshalb die Frage, ob es nicht im allgemeinen Interesse vorteilhaft wäre, diese Bestimmung fallen zu lassen oder wenigstens in eine andere Fassung zu bringen, um dadurch allen Nichtmitgliedsstaaten des Völkerbundes, wie z. B. Deutschland, für das heute wohl kaum mehr sachliche Bedenken gegen eine Anerkennung des PLA bestehen, den Wege zum Beitritt zu ebnen. Doch wird diese Frage nur im Schoß der Cina eine Beantwortung finden können.

Ein weiterer Punkt sind die Verschiedenheiten zwischen dem panamerikanischen Abkommen und dem PLA. Sie zu beseitigen wäre Aufgabe der Cina.

Wenn es der Cina gelingt, diese beiden eben erwähnten Punkte zu einer allgemein befriedigenden Lösung zu führen, so wäre damit für alle Staaten eine Grundlage zur Anerkennung und zum Beitritt zum PLA gegeben und damit ein einheitliches internationales öffentliches Luftrecht für alle luftfahrttreibenden Staaten geschaffen. Heute kann man nur der Hoffnung Ausdruck geben, daß dieses weltgleiche Völkerrecht für den Luftverkehr möglichst bald seine Verwirklichung finden möge, zum Nutzen der Staaten und zum Nutzen der internationalen Luftfahrt.